FEDERAÇÃO E GUERRA FISCAL

AUTORES

ÁLVARO DIAS, ARY OSWALDO MATTOS FILHO, BERNARD APPY, BLAIRO MAGGI, CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL, CLÉLIO CAMPOLINA, EDUARDO CAMPOS, FERNANDO REZENDE, GERALDO ALCKMIN, GILMAR FERREIRA MENDES, GUIDO MANTEGA, HENRIQUE EDUARDO ALVES, HENRIQUE FONTANA, ISAÍAS COELHO, JOSÉ RENATO CASAGRANDE, JOSÉ ROBERTO AFONSO, LUIZ VILLELA, PAUDERNEY AVELINO, SÉRGIO PRADO, TIÃO VIANA

ORGANIZADORES

GILMAR FERREIRA MENDES
CESAR CUNHA CAMPOS

VOLUME 3

CONSELHO DIRETOR

CONSELHO CURADOR

FICHA TÉCNICA "FEDERAÇÃO E GUERRA FISCAL"

Organizadores
Gilmar Ferreira Mendes | Cesar Cunha Campos

Orientador Editorial
José Roberto Afonso

Coordenação Editorial
Melina Bandeira

Produção Editorial
Manuela Fantinato | Polliana Cristina de Oliveira

Colaboração
Olga Sofia Gianpietro | Levi Veríssimo

Revisão
Juliana Gagliardi | Gabriela Costa

Projeto Gráfico
Patricia Werner | Maria João Macedo

Nota dos editores

Esta publicação é resultado do seminário Federação e Guerra Fiscal, realizado no dia 15 de setembro de 2011, na sede do IDP, em Brasília. Os textos reunidos nesta compilação foram formulados com base no conteúdo das palestras proferidas durante o seminário ou a partir de suas degravações, adotando-se as devidas adaptações para a forma escrita. Neste último caso, foi opção dos editores preservar a fala dos participantes, mantendo o tom de oralidade e o conteúdo conforme expresso na ocasião.

PREFÁCIO

Este livro apresenta os anais do seminário "Federação e Guerra Fiscal", organizado pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e pela Fundação Getulio Vargas, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), realizado na sede do IDP em Brasília.

O objetivo do evento foi contribuir para que questões da agenda federativa voltassem ao centro dos debates políticos nacionais. Para tanto, foram apresentados diferentes pontos de vista sobre temas importantes da agenda federativa, como a guerra fiscal, os rateios dos fundos de participações e renegociação das dívidas subnacionais.

Participaram do seminário especialistas nacionais das mais altas autoridades federais e estaduais, membros do Legislativo e do Judiciário. A intenção foi oferecer um espaço de diálogo em que suas diferentes visões pudessem ser expostas e debatidas e, na medida do possível, aproximadas.

Ao resgatar a memória do seminário tornando públicas as discussões, esperamos contribuir para incentivar reflexões e ações que aperfeiçoem o nosso sistema de governo em busca das melhores políticas públicas para nosso país.

Boa leitura!

Ministro Gilmar Ferreira Mendes
Ministro do Supremo Tribunal Federal

Cesar Cunha Campos
Diretor da FGV Projetos

APRESENTAÇÃO

Por mais complexas e delicadas que sejam as questões em torno da guerra fiscal travada pelos estados, o debate público, técnico e racional ajuda a estreitar as distâncias entre os diferentes agentes. Nesse contexto, esta publicação constitui mais um passo na direção de aproximar os interesses e as partes da federação brasileira.

Este livro está organizado em três capítulos que reproduzem os painéis do seminário "Federação e Guerra Fiscal", idealizado pelos professores Fernando Rezende e Everardo Maciel, liderado pelo ministro Gilmar Ferreira Mendes com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - com empenho particular de Luiz Villela - e realizado em setembro de 2011. Na introdução, é feita uma apresentação mais detalhada e integrada dos temas propostos para a agenda federativa, pelo professor e ministro Gilmar Ferreira Mendes, incluindo a definição dos temas de cada painel.

O texto do ministro da Fazenda Guido Mantega também é apresentado antes dos capítulos por trazer uma visão nacional e privilegiada, retratando a posição do governo federal.

O primeiro capítulo é dedicado a traçar um panorama atual e esperado do desenvolvimento regional, que condiciona algumas das questões mais prementes do federalismo fiscal brasileiro, como é o caso particular da guerra fiscal travada entre os estados em torno do seu Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

As relações intergovernamentais ditam o segundo capítulo, no qual foram destacados os dois temas mais prementes. Primeiro, é necessário, por imposição da justiça, definir critérios de rateio para o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Segundo, governos estaduais e prefeituras das capitais reclamam da União mudanças para reequilibrar as condições da dívida renegociada sem ferir os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A guerra fiscal é retomada de forma exclusiva no terceiro e último capítulo, no qual se pode acompanhar tanto a defesa da concessão dos incentivos para fomentar as regiões mais pobres, quanto as críticas sobre sua inconstitucionalidade e danos para concorrência e finanças.

Um resultado efetivo e imediato do seminário, apenas pela divulgação dos debates entre participantes e parlamentares, foi dar subsídios à criação de uma comissão de especialistas no Senado Federal para debater e propor alternativas para equacionar os problemas federativos do país, muitos dos quais discutidos no evento e ora expostos neste livro.

Portanto, a publicação deste livro, ao trazer textos de seus participantes com reflexões mais circunstanciadas, representa mais uma contribuição ao alerta necessário e urgente (como no caso do rateio do FPE e o da guerra fiscal) para as questões que marcam o federalismo fiscal brasileiro. É inegável que constituem problemas crônicos, complexos e com profundos antagonismos de interesse, mas isso não dispensa que autoridades, parlamentares e técnicos fujam da missão e responsabilidade de encontrar soluções mais adequadas.

Este livro, assim como o seminário que o motivou, apostam que o diálogo franco e aberto e a visão estratégica, nacional e abrangente, são atalhos para encontrar as saídas. Desafios de tal ordem, ou até maiores, já foram enfrentados em passado não muito distante - como no caso da reforma tributária promovida pela Constituição de 1988 ou de mudanças legislativas nacionais, como a Lei Kandir e a Lei de Responsabilidade Fiscal - sempre resultando de acordos federativos, possíveis após intensos debates e negociações.

Os novos desafios federativos brasileiros, por certo, serão vencidos novamente. Basta não fugir deles.

José Roberto Afonso
Economista do BNDES

SUMÁRIO

Introdução

Ministro Gilmar Ferreira Mendes
Ministro do Supremo Tribunal Federal

A ladainha é tão antiga que já ronda o descrédito. Sim, todos querem a reforma tributária, até porque o Custo Brasil solapa a competitividade da indústria nacional e ninguém aguenta pagar tanto imposto. A legislação é confusa, enervante e acaba induzindo à fraude e à sonegação fiscal. A guerra fiscal entre estados já atingiu o nível fratricida. O cobertor, no entanto, é curtíssimo e, com cada um puxando para o seu lado, nada se move. Ninguém parece disposto a fazer mínimas concessões.

Basta lembrar quando isso tudo começou a se agravar para concluir que não dá mais para esticar o atraso. Desde 1923, quando criado o Imposto sobre Vendas de Mercadorias, depois transformado no Imposto sobre Vendas de Consignações (1934), a disputa tributária entre as unidades federativas já apontava, sempre em meio a acaloradíssimas discussões, a necessidade de se estabelecer um sistema tributário eficiente, capaz de promover, além da velha e boa justiça fiscal, a redução das desigualdades regionais típicas de um país-continente como o nosso.

Mesmo sob a mão de ferro da ditadura, a guerra fiscal persistiu, movida a incentivos unilaterais, a ponto de, mediante lei complementar, reforçar-se aos membros da Federação o imperativo de agirem cooperativamente: em 1975, foi criado o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), cuja anuência passou a ser obrigatória para a concessão de benefícios fiscais, necessariamente vinculados ao desenvolvimento regional, sobretudo do Norte e Nordeste. No meio do caminho, entretanto, estavam as crises do petróleo e, com elas, a debacle econômica mundial. As assimetrias regionais, assim como as meias trapaças para driblá-las, só recrudesceram, bem ao estilo tão corrosivo do "cada um por si" ou do apocalíptico "salve-se quem puder".

A partir de 1988, contudo, os ventos da liberdade que arejaram a nova ordem constitucional brasileira sopraram também em favor da maior autonomia federativa dos estados e municípios, potencializada com a abertura econômica nos anos 1990. Novamente aparecia oportunidade imperdível para se fortalecer o pacto em favor do federalismo cooperativo. Mas exatamente em nome dessa independência, os estados passaram a agir ao arrepio do modelo institucional

estabelecido, com o propósito de atrair investimentos produtivos a todo custo. As benesses abrangem vasta gama de agrados – desde áreas para instalação de fábricas ao perdão de dívidas. O mecanismo mais usual, porém, é a redução de impostos por vastos períodos, inclusive por meio de mecanismos financeiros.

Esse tipo de disputa tem fôlego prolongado sobretudo pela insuficiência – alguns usariam "ausência" – de políticas estruturais voltadas ao desenvolvimento regional, o que inclui estratégias eficientes de fomento à produção e ao emprego.

Ocorre que, além da desorganização institucional, dos nefastos efeitos econômicos, administrativos e políticos, o vale-tudo esbarra em ponto inegociável: a higidez da Constituição de 1988.

Ademais, nesse quase quarto de século, como um torniquete de ação contínua e perene – uma isenção aqui, um incentivo ali, concomitantemente com a ampliação de despesas inflexíveis e obrigatórias, sem a contrapartida em receitas, a exemplo do recém fixado piso nacional para remuneração de professores –, paulatinamente a União vem concentrando poder à custa da perda de autonomia dos municípios e estados, cada vez mais reféns do processo.

Assim, afora a costumeira pressão política para elevar a já escorchante carga tributária, agudiza-se a relação de subserviência com o poder central. Retorna-se à velha política do pires na mão da época militar. Também hoje pouco se faz sem o aval do poder central. E nem é preciso ser dotado de percepção especial – tamanha a obviedade – para compreender que tal dependência econômica leva à submissão política.

Partidarismos à parte, a conclusão é óbvia: urge restabelecer o equilíbrio vertical dos poderes, até como forma de atingir, também, a eficiência gerencial e econômica desejável: muitas vezes, só quem está *in locu* e vive o problema de perto sabe administrar a urgência na aplicação dos minguados recursos.

Foram essas as bases que, de modo geral, nortearam os debates ocorridos no âmbito do seminário Federação e Guerra Fiscal, promovido pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e pela Fundação Getulio Vargas (FGV), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O objetivo de organizadores e palestrantes esteve a convergir sobretudo para a propositura de agenda positiva, capaz de incentivar o equilíbrio federativo e desenvolvimento regional.

A oportunidade da exposição das múltiplas facetas do tema e de afirmação do modelo federativo resultou enobrecida pela participação de quadros superlativos da política brasileira, bem assim de notáveis agentes públicos de todo país, entre os quais ministros de Estado, governadores, senadores e deputados federais, professores universitários, além de técnicos altamente especializados na área.

Tão profícuo o evento, tamanha a densidade e a repercussão das palestras que o caminho natural foi perpetuá-las nesta publicação cuja honra de apresentar coube a mim. Convertidas em textos acessíveis, tais conferências conformaram o embrião de movimento maior que desaguou na convocação, pela presidência do Senado, de comissão de especialistas destinada a apresentar propostas para subsidiar as decisões do Congresso nessa tarefa urgente que é a redefinição segura e produtiva das bases para um federalismo fiscal mais moderno e cooperativo.

A sintonia é clara. Para além da divisão dos *royalties* do Pré-Sal ou dos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE), já não se discute o notório ponto de inflexão em que se encontra o Brasil. Quer econômica ou politicamente, o país vem assumindo papel proeminente no concerto mundial. Por conseguinte, há de proceder à definitiva organização institucional, mediante regras claras e consistentes que privilegiem o pacto republicano e federativo. Ressalta, destarte, a responsabilidade do Congresso Nacional em robustecer, com a legislação cabível, modelo de Estado que, além de se compatibilizar com os anseios da população por desenvolvimento, assegure condições básicas de governabilidade, em cujo cerne se encontra, como largamente sabido, o equilíbrio econômico-financeiro do conjunto e de cada qual das unidades da Federação brasileira.

Acadêmicos e diletantes haverão de muito aproveitar esta publicação de altíssima qualidade, é certo. Por isso a recomendo a todos, desejando excelente leitura.

Pronunciamento

Ministro Guido Mantega
Ministro da Fazenda

O tema da guerra fiscal é muito presente no meu dia a dia e tem me dado muito trabalho. No entanto, antes gostaria de comentar outra questão federativa que está colocada na ordem do dia: a nova lei de distribuição de *royalties* do petróleo.

Desde que se fizeram as descobertas do Pré-Sal, o governo tem discutido como se dará a repartição dessa nova riqueza, que será extraída nos próximos anos. A questão é como partilhar essa riqueza entre os entes federativos, de modo que haja uma apropriação equitativa.

Estamos no processo de reconstrução de um consenso que possa satisfazer a todas as partes, de modo que possamos ter um resultado favorável a todos os entes federados. Essa não é uma tarefa fácil, uma vez que há conflitos entre estados produtores e não produtores, municípios produtores e não produtores, União etc.

Trata-se de um conflito federativo. A federação acaba gerando conflitos de interesses que devem ser mediados pelos poderes Legislativo e Executivo, para se atingir um equilíbrio entre as partes. Cada uma terá que ceder um pouco. É possível chegar a um entendimento, porque a riqueza do petróleo é um "bolo" que cresce, sendo possível atender a todas as necessidades.

Mas talvez o tema mais importante da questão tributária brasileira, hoje, seja a questão do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e da guerra fiscal. Dos tributos que temos, possivelmente esse é o que mais traz problemas para a produção.

O ICMS tem sido utilizado pela maioria dos estados para fomentar e atrair investimentos. A generalização da guerra fiscal acabou se transformando em um grande leilão, no qual as empresas visitam os estados atrás da melhor oferta possível. Esse leilão beneficia somente as empresas e acaba gerando conflito entre os estados, conhecido como guerra fiscal. Nesse contexto, o estado produtor concede crédito de ICMS que depois não é reconhecido pelo estado consumidor. Assim, temos fortes conflitos, gerando créditos não reconhecidos e créditos acumulados.

Quando os incentivos fiscais não são reconhecidos pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), são tidos como inconstitucionais e acabam no Supremo Tribunal Federal (STF), que tem acatado as ações de inconstitucionalidade. Isso causa insegurança jurídica, uma vez que as empresas não sabem se os incentivos que vinham gozando no passado serão reconhecidos no futuro.

A generalização da guerra fiscal leva à exacerbação do instrumento, que deixa de ser eficaz, porque se todos os estados o adotam, não resta vantagem para nenhum.

O governo federal tem uma proposta de reforma do ICMS para reduzir as alíquotas interestaduais e impossibilitar a concessão desses incentivos fiscais. Existem hoje duas alíquotas, de 12% e de 7%. Os estados que têm 12% de alíquota dão crédito de 10%, cobrando apenas 2%. Nossa proposta é que haja uma redução dessas duas alíquotas para um patamar próximo a 3% ou 4%. Dessa maneira, mudaríamos a cobrança do tributo, tirando da origem e transferindo para o destino uma parte maior do produto. Essa seria uma reforma importante no âmbito do ICMS, que daria mais conforto para a produção e mais estabilidade jurídica.

Porém, a parte mais nociva da guerra fiscal é quando ela se refere ao incentivo para a importação de produtos. Falo do tributo interestadual para importação, que é utilizado por uma minoria dos estados, mas que acaba por incentivar o produto importado. Nessa situação, o produto importado tem uma incidência de ICMS menor do que o do produto produzido no Brasil. Esses estados acabam estimulando o produto estrangeiro, ou a exportação de empregos para outros países, o que causa uma situação desconfortável, num momento em que a concorrência internacional se torna aguda.

Com o agravamento da crise internacional, há uma exacerbação da concorrência pelos mercados. Os mercados consumidores não se recuperaram da crise de 2008; continuamos com escassez de consumidores. As empresas de manufaturados trabalham com capacidade ociosa em todo o mundo e, em função disso, a concorrência entre os países pela exportação de manufaturados se intensificou. Naturalmente, países como o Brasil, que conseguiram manter o dinamismo e o crescimento, são alvo da cobiça dos exportadores de outros países.

A intensificação dessa disputa comercial se dá de várias formas. Os países usam todos os artifícios e instrumentos que possuem para baratear os seus produtos e serem mais competitivos. É muito comum a manipulação cambial, por exemplo, em países que professam políticas que desvalorizam artificialmente suas moedas, por meio de políticas monetárias expansionistas ou da mera administração do câmbio. Isso acarreta uma concorrência desleal em relação a países como o Brasil, que defendem o câmbio flutuante.

Então, a tendência de países exportadores de *commodities*, países com crescimento maior, é de valorização do câmbio, e nós ficamos em desvantagem nessa competição internacional.

Portanto, se somarmos a isso essa política de utilização do ICMS para favorecer as importações, nós agravamos o quadro competitivo, estamos dando mais vantagens, além das vantagens cambiais.

Se essa prática condenável de utilização do ICMS persistir, estados que são contrários a ela passarão a adotá-la para se defender, e todos sairão perdendo. Por isso, nós estimulamos o Senado a aprovar a Resolução 72, que reduz o imposto, o ICMS interestadual, que incide sobre as importações, de modo que se perca essa vantagem de fazer guerra fiscal.

Além da iniciativa de redução das alíquotas do ICMS, que cessaria os incentivos dados hoje a alguns estados, outras iniciativas estão sendo promovidas no âmbito tributário. A estrutura tributária do Brasil é pesada e não ajuda a produção. Ela ficou arcaica diante dos novos desafios e das novas necessidades da produção. Os governos têm tentado implementar reformas tributárias, mas sabemos as dificuldades de fazê-las, pois envolvem muitos interesses. A solução encontrada foi fazer modificações tributárias por partes.

Começamos abordando o ICMS, que é um dos tributos mais complicados e resulta em acumulação de créditos que não são ressarcidos pelos estados. Porém, no âmbito do governo federal, algo que tem sido nocivo para a produção e que nos coloca em desvantagem em relação aos outros países, é o alto peso de tributos na folha de pagamentos. Recentemente, demos início a um processo de desoneração da folha, no âmbito do plano Brasil Maior, eliminando esse tributo, essa contribuição previdenciária de 20% na folha, e colocando um tributo menor no faturamento

da empresa. Portanto, há uma desoneração, uma racionalização, de modo que isso vai reduzir o custo da folha de pagamentos, beneficiando principalmente os exportadores.

A desoneração da folha de pagamentos é interessante porque estimula a formalização da mão de obra e o aumento do emprego no país. Vamos monitorar intensamente esse processo e quando tivermos os resultados desses setores desonerados, estenderemos a prática para outros setores produtivos.

Para não falar somente de problemas e conflitos, menciono aqui uma experiência de mudança tributária muito bem-sucedida no âmbito da federação, que é a construção do Simples Nacional. Trata-se de um novo regime tributário, aprovado em 2007, para as pequenas empresas, cujo faturamento agora pode ir até R$ 3,6 milhões anuais. O Simples Nacional unificou sete tributos federais, estaduais e municipais, simplificando muito a vida das empresas. Hoje, as pequenas empresas, que representam 76% das empresas brasileiras, pagam um tributo menor e de forma muito mais simples.

O Simples Nacional mais o programa Microempreendedor Individual (MEI) já contam com mais de 5,5 milhões de empresas inscritas. Acredito que é um programa de grande sucesso. É claro que o ideal seria adotar esse programa do Simples também para as demais empresas, as empresas grandes, mas aí nós teríamos que fazer uma unificação de todos os impostos. Eu diria que talvez esse seria o sonho de todo tributarista brasileiro. É claro que isso significa que esse tributo seria dividido entre as várias partes, mas isso talvez tirasse um pouco de autonomia que os estados têm hoje de atuar com o ICMS. Portanto, eu diria que talvez não seja exequível fazer unificação, mas seria, digamos, o ideal do ponto de vista da produção e da simplificação da produção.

Do ponto de vista tributário, temos grandes desafios pela frente. Precisamos fazer essas mudanças para tornar o Brasil mais competitivo, num cenário cada vez mais hostil, mais adverso. A nossa estrutura tributária ainda é pesada e onerosa, embora tenhamos feito várias reduções de tributos ao longo do tempo. Temos um bom caminho pela frente para reduzir e simplificar os tributos e, assim, facilitar a vida da produção brasileira nesse cenário mundial extremamente competitivo.

CAPÍTULO 1.
Desenvolvimento Regional e Federalismo
PANORAMA ATUAL E PERSPECTIVAS

Álvaro Dias

Carlos Ivan Simonsen Leal

Tião Viana

Blairo Maggi

Clélio Campolina

Fernando Rezende

Álvaro Dias
Senador da República

A complexidade do tema e a ostensiva falta de um debate qualificado sobre o federalismo fiscal exigem um esforço hercúleo dos grandes especialistas que integram o nosso painel.

A guerra fiscal, como sabemos, possui muitas frentes e é travada em inúmeras e controvertidas trincheiras. Os palestrantes convidados representam as instâncias mais abalizadas para dirimir as dúvidas que pairam sobre o tema.

Enxergo, além dos limites desse seminário, uma plateia silenciosa, uma sociedade acuada por um Estado omisso na prestação de serviços básicos à população, diante das discrepâncias regionais que desfiguram o perfil dos estados subnacionais.

O sistema federativo apresenta desequilíbrios perversos. Nesse contexto, assinalo a necessidade de se rediscutir o pacto federativo, tendo presentes as enormes dificuldades em promover reformas de profundidade no país. Reconheço, especialmente, nossa impotência como legisladores para modificar esse cenário, e a causa creio ser visível.

Vivemos sob a égide de um sistema presidencialista forte, que tem como símbolo de sua força o instituto da medida provisória, e os governantes, na maioria das vezes, possuem uma visão estratégica às avessas, circunscrita ao seu próprio mandato. Prevalece o imediatismo, sobretudo quando se trata de dividir e discutir a receita ou debater a reforma tributária.

Ainda estamos presos a estruturas arcaicas. A sociedade evoluiu, e nós não a acompanhamos. Isso porque as grandes reformas estão atreladas à disposição política e ao interesse do Poder Executivo.

A nossa Carta Magna aborda, em diversos artigos e capítulos, a responsabilidade do país para a correção das desigualdades regionais. As nossas responsabilidades estão ali definidas, e, aqui, aproveito para fazer *mea culpa*: nós não fomos capazes de promover os desdobramentos necessários propostos pelos constituintes originários. Ao analisar a Constituição Federal fica evidenciada a preocupação do legislador com o equilíbrio regional e social.

Recordemos rapidamente alguns dos dispositivos que impõem tais responsabilidades:

O inciso III do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, que menciona "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; o artigo 23, parágrafo único, que faz referência ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Mais adiante, o artigo 43 afirma que "... a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais".

No tocante à tributação, o artigo 151, inciso I da Carta de 1988, admite a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.

Nos parágrafos 6º e 7º do artigo 165, encontramos os comandos segundo os quais o projeto de Lei Orçamentária deverá estar de acordo com o Plano Plurianual e ter, dentre outras funções, a de reduzir desigualdades inter-regionais.

Finalmente, podemos assinalar a conexão do inciso VII do artigo 170, que trata da redução das desigualdades regionais e sociais, com o *caput* do artigo 192 da Carta Maior, segundo o qual o sistema financeiro nacional deve ser estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país.

As questões regionais, inequivocamente, permeiam a nossa trajetória. Com efeito, os movimentos regionalistas têm marcado a história do país desde o Império, tendo eclodido sempre – cito a Revolução Farroupilha e as Balaiadas – empunhando a bandeira de uma maior autonomia regional, que é o que se discute, em síntese, nesse momento.

Importante lembrar que, ao contrário de quase todas as outras federações, a federação brasileira foi decretada. O Decreto nº 1 criou a república em caráter provisório, a República dos Estados Unidos do Brasil. Foi Rui Barbosa quem exigiu que fosse uma federação, justamente para apaziguar as demandas regionais, demandas que enfrentamos até hoje.

O eminente e saudoso jurista Celso Ribeiro Bastos, grande constitucionalista e tributarista, afirmava: “até mesmo por razões de unidade nacional não é possível tolerar-se o desnível de desenvolvimento existente entre as diversas regiões do país; a preocupação com o desenvolvimento mais acelerado das regiões menos desenvolvidas deve ser diretriz fundamental da política do país”.

Nesse itinerário, em que pese a Constituição de 1988 expressar de forma clara a preocupação com os desequilíbrios regionais, em 2011, estamos diante de uma crise do sistema federativo, com ênfase na área fiscal. Ainda ontem, mais de 1.500 prefeitos estavam defendendo seus pleitos em Brasília. Os municípios são as maiores vítimas dos desequilíbrios e da crise do sistema federativo. Os prefeitos se agarram a esperanças eventuais como, por exemplo, a distribuição de *royalties*.

Sou autor de uma proposta de emenda à Constituição (nº 23 de 2009) que altera o art. 159 da Constituição Federal para destinar ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) parte da arrecadação da União relativa às contribuições previstas nas alíneas “b” e “c” do inciso I do art. 195.

Minha proposta torna obrigatória a partilha dos recursos das contribuições sociais incidentes sobre a receita ou o faturamento e o lucro com os municípios, de maneira a permitir que mantenham sua autonomia financeira.

Recordo que hoje os recursos originários das contribuições sociais não integram o bolo do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do FPM.

Mas, se por um lado, a partilha das receitas é clara, com percentuais bastante definidos, em que pese distorções como esta que pretendo corrigir, a partilha das despesas é confusa, despontando como um ponto de grande tensão entre unidades da federação.

No que tange às despesas, pode-se dizer que o federalismo é ainda mais imperfeito. À minuciosa partilha de rendas não corresponde uma minimamente consistente discriminação de encargos públicos, gerando sobreposições de competências e flagrantes desperdícios, sem mencionar a irracionalidade das transferências de recursos advindos de emendas parlamentares, as quais estão envoltas numa nuvem de barganhas escusas.

É forçoso reconhecer que há uma lacuna, um vácuo de coordenação no cerne do diálogo entre os estados federados. A esse respeito, causa perplexidade a completa apatia reinante no governo e no Parlamento sobre essas questões. Na esteira desse cenário, não é de todo improvável que questões temporais se desdobrem em emplastros pouco eficazes, deixando de tratar da questão maior que é o próprio pacto federativo.

Estamos cônscios que esse federalismo imperfeito, em gradações distintas, sempre viveu em ebulição. Nos dias atuais, avizinha-se uma crise de grandes proporções, o que me leva a recorrer à picardia genial de Machado de Assis: "Não é bom brincar com fogo".

Portanto, esta é a grande discussão, e esperamos avançar com a presença, nesta mesa de debates, do Carlos Ivan Simonsen Leal, do Clélio Campolina, do Fernando Rezende, do senador Blairo Maggi e do governador Tião Vianna.

Não quero consumir o tempo precioso destinado aos debates. Agradeço o honroso convite e tenho certeza de que daqui serão extraídos balizamentos importantes para os temas propostos.

Álvaro Dias

Senador da República

Graduado em história pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Iniciou sua carreira política como vereador em Londrina e sucessivamente foi eleito deputado estadual, deputado federal por dois mandatos e senador. Foi governador do estado do Paraná e, atualmente, cumpre seu terceiro mandato como senador da República.

Carlos Ivan Simonsen Leal
Presidente da Fundação Getulio Vargas

Embora eu esteja aqui representando a Fundação Getulio Vargas (FGV), como seu presidente, é no papel de professor que faço minhas observações a respeito do assunto.

Nos últimos cinco anos, tenho viajado intensamente ao exterior e participado de inúmeras reuniões, em diversas áreas. Graças à complexidade e riqueza intelectual da FGV, participo de reuniões sobre orçamento público, segurança, educação, entre outras, e em todas vejo uma grande expectativa em relação ao Brasil. Por outro lado, vejo também o enorme desafio que temos pela frente.

Até recentemente, não havia uma visão de conjunto em relação à divisão do Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou até mesmo quanto às isenções isoladas. Alguns passos importantes foram dados nesse sentido. O primeiro, que passou despercebido, foi a sugestão dada pelo presidente holandês da União Europeia, de que fosse criada uma figura forte do orçamento europeu. Pela primeira vez, os europeus começaram a falar sobre a necessidade de ter o orçamento comum, a ser discutido em conjunto. Trata-se de algo extremamente difícil a um território de 27 nações, algumas com longa tradição guerreira entre elas. Os europeus, como nós, também vivem o problema do federalismo.

Essa discussão não é apenas tributária, é uma discussão fiscal como um todo. Onde, como e em que eu gasto dinheiro? Como ele é arrecadado?

Temos uma estrutura típica de país subdesenvolvido para arrecadação. Dependemos demais de impostos indiretos. Há vantagens nesse sistema, uma vez que é possível arrecadar mais recursos e de forma mais rápida, mas isso induz a uma série de distorções.

Assim, nosso problema não é apenas resolver a questão da guerra fiscal do ICMS. Isso é terrivelmente importante para o curto prazo, mas se não conseguirmos dar alguns passos à frente, nós não conseguiremos gerar o volume necessário de investimento que o país precisa ter para

educação, infraestrutura, descentralização das indústrias e da riqueza. Descentralização de riquezas não significa reduzir a riqueza de São Paulo ou da Região Sudeste em detrimento de outras, ao contrário, significa ampliar a riqueza de todo o país. Essa descentralização dependerá de investimentos e de uma visão de longo prazo, o que hoje não podemos ter, uma vez que não temos um processo orçamentário decente.

Todo país sempre tem um processo orçamentário. O nosso, no entanto, não dá a devida atenção às necessidades e às estratégias de desenvolvimento do país.

Vivemos de ações pontuais, de iniciativas capitaneadas pelo Executivo. Nossa tradição, no Brasil, sempre foi pautada na centralização da União. Embora se ganhe em eficácia no curto prazo, esse sistema tende a se deteriorar no longo prazo, porque é melhor descentralizar certas decisões.

Nitidamente, ainda não estamos maduros em relação à divisão de receitas e orçamento público. Não há uma cultura na população que valorize a compreensão do orçamento público e os mecanismos de incentivos não levam a essa discussão.

Precisamos ter um processo orçamentário consistente, que se traduza para a população como escolhas. Escolhas essas que são feitas de forma clara pelos políticos.

Atualmente, o orçamento público brasileiro é de difícil compreensão. Antes de 1988, durante o regime militar, tínhamos uma regra muito simples de orçamento público. Emendas não eram permitidas. O orçamento estava pronto e bastava ao Congresso ratificá-lo. A Constituição de 1988 estabelece um arranjo fiscal com alto grau de detalhamento. Esse não necessariamente me parece ser o local adequado para entrar em tanto detalhe, e nós vamos então para essa história que se desenvolveu.

Qual é a história que nós temos aqui? De um lado, temos carências imensas, de outro há escassez de recursos. Sistematicamente, temos aumentado os impostos, estranhamente as carências continuam aumentando e continuamos sempre não conseguindo pagar.

Não haverá reforma tributária que funcione com segurança sem haver folga na União, e nesse sentido me permito discordar, do ponto de vista

técnico, do senador Blairo Maggi. Essa folga não precisa estar sob a forma de um fundo. Não haverá uma transição se não for gerado um excedente no orçamento da União que permita fazer esses acertos. Mas os acertos têm que ter começo, meio e fim. Todavia, nós todos sabemos por experiência que a maioria de nossos governadores acertará o acordo inicial, porque eles sabem que no momento da eleição presidencial seu poder será enorme e esse acordo será revisto. Então, o que era de curto prazo pode se tornar de longo prazo e será possível introduzir uma distorção.

Sair desse ciclo será difícil porque isso não é culpa de ninguém, é apenas como a interação está montada. Onde ela nos leva é o que temos de entender. Podemos continuar do jeito que estamos e ter apenas melhoras pontuais. Essas melhoras serão, evidentemente, muito bem-vindas e talvez acalmem no curto prazo algumas questões. Por outro lado, não estamos olhando para o resto do mundo, o que é mortal. A Europa não olhou para o resto do mundo, pensando que podia manter a sua política social de forma independente. Apesar do estoque de capital fantástico, estamos vendo o que está acontecendo hoje na Europa.

Há no mundo, atualmente, um jogo econômico e geopolítico dominado por três grandes blocos: a Europa, a China e os Estados Unidos. Japão fica um pouco para o lado por causa da demografia. O Brasil tem navegado bem, com muitos sucessos de curto prazo. As suas políticas sociais permitem uma taxa de crescimento razoável, mas uma equidade infinitamente maior do que a China, por exemplo. Assim, conseguimos uma sociedade que nos parece melhor do que a chinesa, mas não podemos deixar de reconhecer o exemplo europeu.

O que está acontecendo com a Europa hoje? A insistência em não querer examinar o problema está levando a Europa para o buraco. É um jogo não cooperativo.

Devemos exercitar a capacidade, que é brasileira, de parar e entender. Precisamos fazer uma evolução cultural e agir para ter orçamento de verdade, um orçamento mandatório, apesar de nossas imensas disputas.

A palavra "mandatório" é muito forte. Há cerca de cinco anos, a FGV fez uma pesquisa no Congresso Nacional, que foi respondida por metade dos senadores e metade dos deputados. Entre as várias perguntas que fizemos, estava "que tipo de orçamento você prefere?". A grande maioria preferiu

o orçamento impositivo, não o orçamento autorizativo. Isso é natural, porque reforça o poder ao qual eles pertencem. Depois perguntávamos "o que você entende por orçamento impositivo?". Aí vinha um problema muito grave, um problema cultural, que é a confusão entre orçamento impositivo e orçamento "itemista", pelo qual o sujeito quer descrever, por exemplo, quantas ambulâncias serão compradas para determinada coisa. Os Estados Unidos experimentaram isso no século XIX e não deu certo. Temos que desenvolver a nossa cultura de gestão pública, entender o que é o orçamento, pois sem orçamento nós não vamos a lugar nenhum.

As discussões em torno do uso do dinheiro e as discussões por meio de processos articuladores devem ser a base da nossa União, uma troca justa. É preciso que uma parte vá para a construção de rede social, que outra parte vá, sim, para o desenvolvimento do país.

Moro no Rio de Janeiro, mas o meu mais ardente desejo é que o Acre seja um estado extremamente desenvolvido. Porque isso vai melhorar a minha situação, vai melhorar a situação da FGV, presente também no Acre. Aliás, a FGV está presente em todos os estados, todos os estados do Brasil são do interesse da Fundação. Tudo isso é uma coisa só, mas como fazemos essa evolução?

Tive o privilégio e a honra de inaugurar um seminário sobre compras governamentais do Ministério da Educação (MEC), no qual esteve presente a nossa presidenta. Há cerca de seis anos, nós começamos a trabalhar na reestruturação do MEC. É muito comum no Brasil dizer "tal coisa não dá certo, tem que mudar a lei", mas em 90% dos casos não é preciso mudar a lei, mas sentar e parar para pensar. Mudar a lei até atrapalha, pois gera enorme confusão acerca do que fazer e ninguém mais se entende, nem mesmo o juiz sabe como julgar. Nesse trabalho, então, comprovamos que no caso das compras governamentais é perfeitamente válido estudar o mercado onde se está fazendo a compra. Se quero comprar, por exemplo, ônibus escolares, tenho que saber quem são os produtores nacionais, como se organizam, qual é a capacidade dessa indústria, para então estabelecer mecanismos de leilão e de compras que deem conta de tudo isso. De acordo com as regras do Tribunal de Contas da União (TCU), fizemos contas dos valores justos para cada um dos mercados envolvidos na prestação de serviços em material para o MEC e organizamos esse sistema de compras. A economia foi de R$ 1 bilhão.

Além da receita, há um componente fundamental que é a gestão dos recursos públicos. É um processo de construção que leva tempo e nunca chega à perfeição. Mas quando se organiza um mercado, é natural que os fornecedores reajam a isso e, assim, todo o mercado se reestrutura.

Trata-se de uma cultura que precisamos desenvolver, que levará um grande esforço, mas que gera retorno. Se formos bem-sucedidos, nosso país estará entre os quatro primeiros do mundo.

Tem que ser parte da nossa estratégia evoluir na cultura orçamentária, tanto do ponto de vista de administração pública quanto do ponto de vista de discussão política. A população tem que se interessar e participar.

Essa discussão precisa evoluir. Nós precisamos, no processo de educação do povo brasileiro, torná-lo educado em finanças públicas. Liberdade não se refere apenas aos direitos de expressão e aos direitos individuais. Não existe liberdade sem compreensão e discussão sobre o destino do dinheiro público.

Carlos Ivan Simonsen Leal
Presidente da Fundação Getulio Vargas

Graduado em engenharia civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é mestre em economia matemática pelo Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (Impa) e doutor em economia pela Princeton University, EUA. Foi professor e diretor da Escola de Pós-graduação em Economia da Fundação Getulio Vargas (EBEF-EPGE/FGV) e diretor do FGV-Business. É presidente da FGV e membro de diversos conselhos empresariais.

Tião Vianna
Governador do Acre

Tenho a honra de ser de um estado amazônico, que vive as consequências de uma falta de organização federativa à altura dos tempos atuais, à altura do Estado brasileiro. Nós somos vítimas da falta de uma unicidade, de organização federativa, de uma visão de estado, de um sentimento de nação. No meu entendimento, a responsabilidade de um estado muito bem definido, com as grandes diretrizes bem estabelecidas, não está internalizada dentro do corpo de dirigências nacionais.

A consequência que nós temos é que quando o princípio federativo se faz presente, o voto se faz presente na condução da organização republicana, o que afirma o modelo democrático. Mas na hora que se escolhe o representante de um estado, ele se descola imediatamente do povo e passa a sofrer influência de uma agenda congressual de outra natureza. Tanto no caso do deputado quanto do senador, há um descolamento automático inicial do que seria a responsabilidade da defesa da federação. Quem passa a ter influência mais recente, agora, nessa chamada de envolvimento do representante político federado, é o partido político.

Quando se afirma o debate do voto em lista, do fortalecimento do partido, se perde a importância das necessidades da federação na agenda desse parlamentar representante. Ele cai em um ambiente imediato do Congresso Nacional, que é uma agenda de problemas da União, e descola de uma agenda de problemas estruturantes e respostas estruturantes que devem fazer parte dos estados federados.

Tenho muita dificuldade de ver uma solução de curto prazo enquanto nós não internalizarmos a responsabilidade do que é um representante público eleito, que é ter como agenda principal o povo na Câmara dos Deputados, deixando as questões referentes à União para o Senado. Estamos longe deste momento na vida republicana. Quando olhamos as experiências italiana, espanhola, americana de federação, observamos como poderíamos estar à frente. Se nos reportamos à Constituição de 1988, notamos que o princípio da Assembleia Constituinte, numa ânsia de redemocratização e de reencontro com as liberdades funcionais da vida

nacional, deu muito mais vazão à acomodação de interesses corporativos do que de interesses estruturantes do Estado nacional, da visão de Estado federativo.

Isso traz um prejuízo incalculável àquilo que o senador Álvaro Dias apresentou aqui: o equilíbrio regional, um desenvolvimento regional que possa ser dinâmico e permanente. Chegamos a um encontro imediato com o debate dos *royalties*, observando a completa falta de sentimento de cooperação e de solidariedade entre os estados. É como se não houvesse o princípio federativo na nossa visão de Estado, e isso é grave.

Quando observei, dentro do exercício do mandato, as transferências para o estado do Rio de Janeiro, que é merecedor, pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e por outros caminhos que soube reivindicar e pressionar, cheguei a um cálculo de mais de R$ 150 bilhões.

O meu estado recebeu R$ 2 bilhões, e sou completamente agradecido ao Governo Federal pela solidariedade que teve. Mas quando se relaciona a população do Acre à população do Rio de Janeiro, dava ainda uma transferência prioritária de mais de 45 vezes para o Rio de Janeiro. E observe que o Rio de Janeiro já tem *royalties* e mais uma série de vantagens. A visão federativa se diminui na hora de uma decisão política em nosso país. Ela está encolhida, é tímida, nela não há um princípio de cooperação e de solidariedade na vida federativa nacional. É preciso determinação e ousadia dos agentes públicos para que mudemos essa agenda.

O debate do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) revela a concentração de poder no Estado nacional. Nós perdemos. O que era um grande imposto, hoje perdemos em grande dimensão para o Imposto de Renda e para o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Quando olhamos os fundos constitucionais, não observamos sequer o cumprimento dos 3% que eles representam na receita nacional. Eles não chegam ao desenvolvimento estadual e regional, a um financiamento vantajoso para captação de recursos nos setores produtivos privados e públicos, porque atendem aos interesses do superávit primário.

A grande realidade é essa. O olhar fazendário nacional histórico no Brasil é que o fundo nacional é sinônimo de armazenagem de recursos para o superávit primário do país. E nós pagamos a consequência disso.

Se olhamos o que é a transferência delegada que a Constituição determina que haja entre União e estados, observamos a dificuldade disso ocorrer na prática. Posso citar o meu estado, por exemplo, com muita simplicidade: a importação de cebola deve-se ao fato de não ter lugar apropriado para o cultivo, que deve ter ao menos 600 metros. O clima não é favorável, por isso precisamos importar, não há viabilidade de produção de hortaliças, dentre elas a cebola. Temos que aguardar uma disputa de protecionismo de mercado, quando temos cebola a menos de 150 quilômetros. Ela percorre 30 quilômetros para vir de São Paulo, no entanto para vir do Peru, 150 quilômetros. Isso se reverte em preço ao consumidor, o que compromete acesso a bens básicos de vida, como segurança alimentar.

Então, as barreiras burocráticas do Estado não têm relação de sensibilidade com os princípios federativos, e pagamos o preço por isso.

Quando observamos a guerra do ICMS, é muito importante o que o ministro falou, um ICMS interestadual pautado em uma regra de 2%. Mas basta olhar para São Paulo para ver o tamanho do estouro que o Estado teria numa sensibilidade com o tema dessa natureza.

Se olharmos a zona franca de Manaus - sem ela o Amazonas não teria tido viabilidade como estado, sem a incorporação de tecnologia e industrialização - observamos que o Estado quebra imediatamente se for aprovada uma regra desse tipo.

Como compensar? Como tratar? O simples ajuste estruturante do ICMS causa um pânico dentro da federação, causa uma crise de estabilidade e de oportunidades entre os estados, o que não é fácil.

É uma situação muito delicada a situação do federalismo fiscal, ele depende da política. Estamos distantes de uma política estruturante unitária, onde as responsabilidades com o povo e com o sentimento federativo efetivamente façam parte da nossa agenda, e o resultado é um prejuízo incalculável. Quem está ganhando hoje? O ministro falou aqui também. Grandes empresas que chegam como verdadeiras vendedoras de si, estão se vendendo para cada estado, para ver quem dá mais para ela lucrar mais, e não para que o estado tenha uma harmonia entre o emprego, a receita fiscal, a estabilidade de seus investimentos públicos e as ações estruturantes.

Chega a tal ponto essa concentração de poder que nós olhamos a situação dos municípios. É basicamente uma situação de abandono. Os municípios não têm viabilidade alguma, precisam recorrer às emendas parlamentares de Brasília ou a alguma emenda que surja dentro de um ministério. Ultimamente, os governos deslocaram emendas de bancadas para emendas individuais.

As emendas de bancadas que tinham uma abertura maior de atendimento às regionais dos estados, basicamente desapareceram. Concentrou-se muito dentro da figura do parlamentar. Os municípios recorrem a um projeto ou outro, e isso termina se transformando em um pedido de uma praça pública, no pedido de uma unidade de esporte. A visão estruturante do estado investidor, da cidade investidora, tende a ficar inibida e retraída, porque a concentração de poder dela extrapola os limites constitucionais do que são tributos arrecadáveis pela União, pelos estados e pelos municípios.

Um exemplo que eu daria aqui é o do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Todos sabemos que esse imposto pode ser diretamente transferido ao município para ele organizar, cobrar, e ele passaria a ter todo o recurso desse imposto. Podemos perguntar às mais de 5.800 prefeituras brasileiras se alguma tem de fato o controle e acompanhamento do ITR, não tem. E não tem porque nenhuma faz parte da agenda. A cobrança não faz parte das responsabilidades dos municípios.

Quando olhamos o Imposto de Serviços de Qualquer Natureza (ISS), há uma distância, porque é quase como se não fosse uma fonte. Os municípios pequenos não enxergam a fonte de captação de recursos para as suas políticas de financiamento internas.

Ficamos de fato dependentes de uma situação que gerou aquela famigerada frase de décadas passadas, do “pires na mão”, o que é uma tragédia para um Estado federativo, é uma tragédia para uma visão de unidade nacional. O campo de saída é uma agenda do Congresso Nacional. Não temos outro caminho a não ser uma agenda onde os poderes se encontrem.

Eu pessoalmente sinto, em 12 anos de experiência no Senado Federal, que não há uma interface estabelecida entre o Executivo, o Judiciário e o Legislativo. Não se trata uma agenda comum. Chega uma agenda do Judiciário, depois sai e chega uma do Executivo, e ainda uma outra do Legislativo, mas ninguém se encontra, não tem interface. Não

há um pacto estruturante para as reformas do Estado Nacional, e nós pagamos o preço.

A Constituição, como o senador Álvaro disse, coloca diretrizes da sua função de organização e de síntese de proteção da visão de unidade nacional federativa, mas ela não é capaz por si de levar adiante.

Quando olhamos mais de 1.250 emendas constitucionais geradas nesse período pós 1988, ficamos preocupados porque elas não são estruturantes. Elas são como um pedaço de uma colcha de retalhos, que apresenta um item “a”, um item “d”, mas que não têm uma ação estruturante.

A política de distribuição de riquezas do país está completamente equivocada, centralizada nas mãos da União. Fico pensando o que seria do nosso país se não tivéssemos programas estruturantes pela concentração do recurso interno, como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) ou o programa Minha Casa Minha Vida.

Porque o que se via era um ambiente parcimonioso, em que chegava uma reivindicação e na sequência o seu atendimento. E esse mundo de recursos financeiros, que são concentrados na mão do Poder Executivo federal, não fazia parte da transparência para a sociedade brasileira, ele não era dito para a sociedade brasileira a que servia. Quando estava concentrado no PAC, pelo menos os agentes públicos podem chegar até esses recursos, identificá-los e entrar na disputa por eles. O mesmo ocorre quando está em um programa como Minha Casa Minha Vida, como também quando está em um Programa como Mais Alimento.

Não chegaremos a lugar nenhum criando impostos que não são divididos com o sentimento federativo.

Não se pode pensar o federalismo sem partilha. Quando se cria um imposto, a Contribuição Provisória sobre a Movimentação (CPMF) foi um imposto de boa intenção para a saúde, mas se desvirtuou na primeira curva, porque não tinha um princípio de distribuição de recurso.

A Constituição de 1988, como disse meu colega Álvaro Dias, fez uma agenda de transferência de responsabilidades, jogou a transferência política como um grande eixo, mas não a transferência administrativa em termos de autonomia, de sobrevivência dos estados e dos municípios. O preço é muito alto.

Lembro da Lei 8.080, de 1990, criando a norma operacional básica da saúde. Qual foi o resultado daquilo? Muita responsabilidade para os estados e municípios e a sua falência. Hoje, no meu estado, se o governo estadual não cuidar de todos os hospitais, os municípios não dão conta. É porque se transferiu a responsabilidade, mas não se transferiu a capacidade de execução.

A Emenda 29, da qual sou autor, precisa ter como suporte a fonte de financiamento. Hoje, estaríamos com mais de R$ 90 bilhões transferidos para os setores de saúde do país, atendendo de maneira muito melhor as necessidades do povo brasileiro. Estamos ainda em R$ 63,64 bilhões.

Entretanto, parece que o debate da fonte não pode seguir o mesmo caminho da falta de partilha com a Federação e com os municípios.

Que possamos romper com isso. Se não internalizarmos nesse país uma visão de federação - uma visão do que significa o estado do Acre, o estado de São Paulo, o Distrito Federal e os municípios como fontes vivas e capazes de dar respostas à sociedade, com organizações fiscais, com partilha fiscal, - teremos o Estado de cabeça baixa, alheio a uma visão de desordem que concentra poder, que concentra riqueza e que demorará muito mais a dar as respostas que essa nação tão bonita, e que nós amamos, precisa ter.

Tião Viana

Governador do Acre

Graduado em medicina pela Universidade Federal do Pará (UFPA), fez especialização em clínica médica na Universidade de Brasília (UNB), residência em doenças tropicais e infecciosas no Hospital Emílio Ribas e doutorado em medicina tropical pela UNB. É professor licenciado da Universidade Federal do Acre (Ufac), membro da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical, da Sociedade Brasileira de Clínica Médica, do Conselho de Administração da Rede Sarah de Hospitais do Aparelho Locomotor. Integra também a Academia Acreana de Medicina e a Academia Acreana de Letras. Foi senador da República e, atualmente, é governador do estado do Acre.

Blairo Maggi
Senador da República

Falarei aqui sobre a questão do Imposto estadual sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e depois passaremos por outros dois temas.

Como governador do Mato Grosso por dois mandatos, eu participei das duas grandes tentativas do presidente Lula em realizar uma reforma tributária no país. E as discussões foram acaloradas. Hoje, entendo que o presidente Lula teve muita paciência para sentar, conversar, ouvir 27 governadores, com 27 opiniões diferentes. Chegamos à conclusão, no final, que não tinha como fazer reforma tributária em cima do ICMS, que era o que se propunha nessas duas ocasiões.

O governo nunca falou muito de uma reforma tributária da parte federal, ele sempre incentivou muito a reforma tributária da parte estadual, daquilo que não lhe compete, daquilo que, se trouxer qualquer problema, não será dele, mas dos estados.

De fato, uma reforma tributária, ou melhor, uma reforma do ICMS, causa arrepios e pânico nos governadores. Nós não podemos continuar a discutir esse assunto da forma como ele é e foi abordado.

Vou aproveitar a presença do governador do meu estado, Silval Barbosa, pois sei que ele tem feito essa defesa. Estou falando um pouco em defesa do meu estado quando digo que nós, como Mato Grosso, ou Centro-Oeste brasileiro, e muito, provavelmente o estado do Paraná, aqui representado pelo senador Álvaro Dias, além do Acre, não temos condições de aceitar a reforma tributária que foi discutida nessas duas grandes ocasiões. Porque, a princípio, ela causa um prejuízo e gera uma falta de recursos imensa para o estado.

Por exemplo, o estado de Mato Grosso, quando assumi em 2003, tinha um orçamento, uma arrecadação em torno de R$ 6 ou 7 bilhões por ano. A perda na mudança da forma, como se pretendia fazer, era de R$ 600 milhões por ano. Quer dizer, 10% daquilo que o estado tem como orçamento para gastar, ele iria perder na reforma tributária.

E hoje não é muito diferente. Se trouxermos para os dias de hoje, o Mato Grosso já tem um orçamento de R$ 12 ou 13 bilhões, e se formos fazer as contas de tudo o que se pretende fazer, de desoneração, de redução de alíquotas, o ICMS no consumo, aliás, no destino e não mais no consumo, inverter essa situação, o nosso prejuízo no estado de Mato Grosso, iria passar muito além do R$ 1 bilhão.

Como fazer a redução de despesas no estado? Como um governador deve optar por colocar menos dinheiro na saúde ou na educação, ou baixar os salários dos servidores públicos? Para começar, não é possível. Não tem como levar adiante uma reforma da maneira como foi discutida, sem que se pense num fundo, que seja um fundo de compensação, como disse aqui o senador Álvaro Dias. Precisamos ter uma fase de transição, essa fase tem que ser financiada justamente por um fundo, e esse fundo tem que ser abastecido pela União.

Dá para fazer uma reforma um pouco mista? Dá para fazer. De que forma? São Paulo vai ganhar muito? Então, coloca uma parte desse ganho de São Paulo num fundo e a União coloca no outro, até que você tenha essa regra de transição andando. Até que, lá na frente, você consiga, então, ter a mesma arrecadação. Ainda assim, isso seria feito com grande sacrifício, porque no momento em que se estabelecer tetos, até que a arrecadação cresça e você passe desse teto, certamente ficará quatro ou cinco anos sem aumento de arrecadação, de funcionalismo público, sem repasse maior para a saúde, sem nada. É um sacrifício para a sociedade.

E isso no entendimento do Centro-Oeste brasileiro, onde temos a certeza plena de que há um prejuízo enorme nessa arrecadação, porque somos aqueles que produzem muito e consomem pouco.

O estado de Mato Grosso tem 906 mil quilômetros quadrados, é três vezes o estado de São Paulo, quatro vezes o estado do Paraná, tem 3 milhões de habitantes e não tem gente para consumir. Se nós fizermos a inversão para cobrar o ICMS no consumo, acabou o estado do Mato Grosso. Só vão ficar lá os produtores de soja e os criadores de gado.

A sociedade inteira fica clamando por essa reforma, porque acha que ela trará a diminuição do imposto. Não vai trazer nenhum centavo de redução de imposto. É possível que ela traga o aumento de carga tributária.

Não sou contra uma reforma, não sou contra uma simplificação. Aliás, temos que caminhar nessa direção da simplificação. Porém, é complexo, é complicado. Acho que não somos nós, que estamos no Congresso hoje, que temos a condição de fazer essa discussão, de chegar a um modelo, porque cada um tem seu interesse, tem a obrigação de defender o seu estado, a sua federação. Mas acho que este instituto, o Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP), junto com a Fundação Getulio Vargas (FGV) e os nossos grandes estudiosos, podem apresentar ao Congresso, ou a alguns parlamentares, a ideia de que é possível fazer alguma modificação.

Nessa questão da reforma do ICMS e da guerra fiscal, eu não vejo, sinceramente, muita saída.

Lá no estado do Mato Grosso, se não tivéssemos entrado na guerra fiscal, não teríamos atraído grandes indústrias na transformação de proteína vegetal para proteína animal, gerando milhares de empregos nas pequenas cidades do estado do Mato Grosso. Gerando uma classe média que vai ao supermercado, que vai à loja, que consome e que tem dinheiro. Aqueles que trabalham nas fazendas não são os mais importantes no comércio. Quem é mais importante no comércio são aqueles que trabalham nas fábricas, nas empresas de suínos e aves.

Conseguimos implantar algo diferente do que só plantar, colher e cuidar do gado, através do nosso incentivo fiscal. Os primeiros incentivos fiscais tão combatidos foram dados em 2003 e em pouco tempo estarão fechando o ciclo dos 10 anos – o que significa que terão que começar a pagar 100% do imposto.

Aqueles que acham que a guerra é ruim, eu falo o seguinte: a guerra é muito boa, pelo menos para aqueles que não têm nada e que devem fazer alguma coisa.

Temos que ser claros. A guerra fiscal, para aqueles que não são desenvolvidos como São Paulo, como o meu querido Paraná, como o Rio Grande do Sul, ela é necessária e importante. A não ser que nós tenhamos a capacidade de criar programas regionais, destinar recursos, não sei se a fundo perdido ou a juros subsidiados, para atrair empresas para essas regiões.

O Brasil não é um país pequeno. O Brasil não é uma França, o Brasil não é a Espanha. O Mato Grosso está de 1.500 a 1.700 quilômetros dos portos

brasileiros. Se quisermos sair pelo Pacífico, pela Bolívia, são 1.700 quilômetros. Se quisermos ir lá pela terra do governador Tião Vianna, são 3 mil quilômetros. Se quisermos sair pelas hidrovias do Norte, são mil quilômetros de estrada e mais 1.500 quilômetros de navio ou de barcaças. Se quisermos vir para o Porto de Paranaguá, são mais 1.700 quilômetros. Então, como eu levo uma indústria para uma região dessa? Só na conversa? Não, na conversa não vai. É preciso incentivo, ajuda. Aí sim faremos uma coisa diferente para o nosso país.

Quero agora passar a outros dois assuntos muito rápidos: a questão do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e a questão dos *royalties*.

Quando começou a se discutir os *royalties*, ou quando começou a se pagar os *royalties* em 1996/1998, o que se destinava para os estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, eram R$ 260 milhões naquele ano. Hoje são R$12 bilhões que estão indo para lá. Dessa quantia, R$ 9 ou 7 bilhões vão para o Rio de Janeiro e seus municípios, R$ 890 ou 900 milhões vão para o Espírito Santo e todos os outros 25 estados da federação recebem R$ 1,5 bilhão.

Outro dia, nas Comissões de Infraestrutura (CI) e de Assuntos Econômicos (CAE), eu disse aos governadores Sérgio Cabral e Renato Casagrande, com todo o respeito, que não consigo entender como algo que está a 300 quilômetros para dentro do mar, a 6 mil metros de profundidade, é de Macaé ou é do Rio de Janeiro. Não é. A própria Constituição diz que as riquezas do subsolo são da União. Também diz que é preciso pagar os *royalties*, tudo bem, vamos pagá-los. Mas não pegar R$ 12 bilhões e ficar para si, enquanto os outros todos ficam com R$ 1,5 bilhão.

Nessa discussão do Pré-Sal, os demais estados não produtores, junto com os municípios, receberão recursos. Ou nós vamos tirar do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, ou a União terá que dar a parte dela. Sem recursos nós não vamos ficar, porque entendemos que vivemos numa federação, e assim será feito. Será feito por força política, são vinte e cinco estados, três senadores por estado, contra dois estados com seis senadores. Então, se perdeu, vamos negociar.

A questão do FPE não foi diferente. Em 2003, vim a uma reunião com o presidente Lula e mais 26 governadores e olhei a lista da distribuição do FPE.

O estado da Bahia, sozinho, recebe mais recursos do FPE do que todo o Centro-Oeste brasileiro. Isso não está certo também.

Procuramos naquela época fazer um entendimento político e não conseguimos. Eu, como governador, orientei minha Procuradoria, que pegou a assinatura de mais quatro ou cinco estados, e, juntos, fomos ao Supremo. Questionamos e o Supremo decidiu que até o final de 2012 o Senado Federal terá que editar uma nova lei com novos critérios e com novas taxas para distribuição. Quer dizer, esse pacto federativo que estamos discutindo hoje aqui, ou essa guerra fiscal, é maior que simplesmente a questão do ICMS. Temos muitas coisas para resolver.

Bem, então, eu quero agradecer ao ministro Gilmar Ferreira Mendes o convite por estar aqui, junto com a FGV. O tema é instigante, um tema importante, e poderíamos passar horas e horas falando sobre esse assunto.

Agradeço o convite de estar aqui e dizer que a tarefa não é fácil. Infelizmente, no nosso Senado temos muito pouco espaço, a não ser nas Comissões, que infelizmente não aparece na televisão. Aparece na televisão o nosso Plenário, mas as discussões acontecem nas comissões. Estamos tentando, de certa forma, convencer os colegas e mudar um pouco nosso regimento para termos pelo menos uma vez por semana grandes debates no Plenário, para que a população brasileira possa entender e compreender a complexidade do que é governar um país como o Brasil.

Blairo Maggi

Senador da República

Graduado em agronomia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), por muitos anos esteve à frente da empresa fundada por seu pai, o Grupo André Maggi. Foi governador nos estados do Paraná e Mato Grosso, e seu nome figura na lista dos mais influentes do mundo pela revista Forbes. Atualmente, é senador da República.

Clélio Campolina
Reitor da UFMG

Minha palestra é uma tentativa de articular a dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro com a política regional e com a questão tributária.

A primeira questão que devemos discutir se refere à escala territorial da qual estamos falando. O que é região?

Região pode ser o globo terrestre, pode ser uma região supranacional, a União Europeia ou o Mercosul, por exemplo, pode ser uma nação. Podemos falar de uma macrorregião, como é o caso da Região Nordeste ou Norte, como também de um Estado federado ou de um município. Aliás, o Estado federado e o município, no federalismo brasileiro, são as duas instâncias federativas formais, junto com a União, formando os três níveis de recorte político-administrativo e, portanto, três níveis de governo. Podemos, também, falar de uma sub-região, de uma localidade, de um bairro etc. Enfim, ao falar de região ou desenvolvimento regional, temos que escolher a escala territorial sobre a qual estamos falando. Isso para mim é muito importante, porque no final da minha fala vou concluir dizendo que não podemos fazer política regional no Brasil de uma forma consequente, se nós não pensarmos em uma instância intermediária entre o Estado federado e o município. Uma regionalização precisa ter lógica e racionalidade, obviamente não desrespeitando o recorte político-administrativo dos entes federados que aí estão postos. Não podemos continuar trabalhando com as cinco macrorregiões oficiais, porque elas são muito heterogêneas. Não podemos trabalhar com os estados federados, porque eles também são muito heterogêneos, e a dinâmica econômica e demográfica não respeita as fronteiras políticas. Igualmente, não podemos trabalhar com os municípios pelo seu grande número, e porque, também, há muitas aglomerações urbanas envolvendo várias cidades ou sedes municipais. Acho, portanto, que a definição da escala territorial é um primeiro elemento importante para discutirmos.

O segundo elemento é, se nós estamos falando em uma sociedade democrática, não podemos tomar a região apenas como um recorte do mapa ou como uma paisagem. Esse foi um erro histórico cometido por várias políticas regionais que definiam a regionalização de cima para baixo. As regiões possuem

condições e características naturais, históricas e culturais. Elas possuem atores e agentes. As regiões, portanto, devem ser tomadas como elemento ativo de qualquer processo de desenvolvimento. Elas têm identidade, e, portanto, é preciso considerar a ideia de pertencimento. Isso é algo absolutamente presente em toda política regional europeia neste momento, que considera a homogeneidade, mas ao mesmo tempo, as diferenças de identidade.

Embora eu critique o uso das macrorregiões como recortes territoriais, elas dão uma ideia da diferença regional no Brasil. Observe que a Região Norte do Brasil possui 45% da área geográfica, 8% da população e 5% do PIB. O PIB *per capita* é 64% da média nacional. Como eu não vou descrever todo o mapa, vejamos a situação do Nordeste: 18% da área, 13% do PIB, 27% da população, o PIB *per capita* é 47% da média nacional. Esse é o diagnóstico do Celso Furtado, de 1958.

Tabela 1 - Retrato Regional do Brasil

Macrorregião	Área	População 2010	PIB 2008	PIB *Per Capita* BR=100%	Analfabetismo % 2008
Norte	45,3	8,3	5,1	64	9,7
Nordeste	18,3	27,8	13,1	47	17,7
Sudeste	10,9	42,1	56,0	132	5,4
Sul	6,8	14,4	16,6	114	5,0
Centro-Oeste	18,9	7,4	9,2	127	7,4
Brasil	100,0	100,0	100,0	100	9,2

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010, IBGE - Contas Nacionais 2008, IBGE-PNAD, 2008

Macrorregião	VTI		Emprego Industrial	
	1970	2008	1986	2009
Norte	0,8	4,5	2,6	2,4
Nordeste	5,7	8,8	10,7	13,5
Sudeste	80,7	62,6	65,2	52,5
Sul	12,0	20,1	19,4	25,4
Centro-Oeste	0,8	4,0	2,1	5,3
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE - Censo Indústria 1970, IBGE-Sistema de Contas Regionais-2008, TEM/RAIS-2009

Em 1958, quando Celso Furtado criou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) para fazer uma política de desenvolvimento do Nordeste, essa região possuía uma renda *per capita* que era de 47% da média nacional. Então, estamos, do ponto relativo, na mesma posição que estávamos há 50 anos. O Nordeste melhorou muito, mas do ponto de vista relativo está no mesmo lugar. A taxa de analfabetismo, como uma *proxy* de desenvolvimento social, é de 17% no Nordeste em contraste com 5% a 6% de outras regiões do Brasil.

Nesse contexto, um elemento muito importante é o critério da divisão territorial. Primeiro, temos que considerar as homogeneidades como um indicador de semelhanças ou de diferenças, e, ao mesmo tempo, saber quais as forças que estruturam e comandam o território, as forças de polarização. A partir disso aí, podemos então definir as escalas territoriais e níveis de governo sobre os quais vamos trabalhar.

A primeira dificuldade está relacionada à rigidez na divisão político-administrativa do território, em contraste com as dinâmicas econômicas e demográficas que não respeitam limites territoriais. Isso não é algo simples de ser considerado, mas é fundamental.

Uma segunda dificuldade é a articulação entre os três níveis da instância federada do Brasil: a União, os estados e os municípios. Isso, por exemplo, vai bater fortemente na questão tributária e como distribuir a carga tributária no Brasil.

O terceiro ponto é que não podemos continuar a praticar as políticas regionais de cima para baixo, como foi feito historicamente no mundo e no Brasil. Não podemos, tampouco, cair na concepção neoliberal recente de políticas somente de baixo para cima. Precisamos superar ambas as concepções: *top-down* e *bottom-up*.

Um quarto desafio está relacionado à necessidade de combinar cooperação e competição.

Em síntese, o território precisa ser considerado, de forma direta e enfática, no processo de desenvolvimento nacional. Quais são os objetivos centrais para o desenvolvimento nacional, na perspectiva regional ou territorial? Os objetivos centrais, na minha perspectiva, são a busca de coesão: coesão territorial, coesão política, coesão econômica e coesão social. Essas quatro dimensões da coesão precisam ser combinadas na perspectiva de um projeto nacional de

desenvolvimento de médio e longo prazos, que tenha como objetivo, também, a redução das desigualdades e, consequentemente, de um novo ordenamento do território.

O ordenamento do território deve considerar não só o território brasileiro *stricto senso*, como também a plataforma continental e a inserção internacional do Brasil em âmbito mundial. Mas do ponto de vista territorial, tem uma dimensão fundamental que é pensar quais decisões políticas vamos tomar em relação à integração com a América do Sul.

Não tenho tempo aqui para fazer o histórico da ocupação territorial da América do Sul. O fato central é que a América do Sul foi ocupada pelos litorais do Pacífico e do Atlântico, com um grande miolo vazio, com ausência populacional e de infraestrutura, que persistiu ao longo da história. Se a decisão for ampliar a integração da América do Sul, deve-se tomar decisões de políticas fortes do ponto de vista da malha urbana e da infraestrutura de acessibilidade de comunicação, especialmente do sistema de transportes, algo a que eu vou voltar no final.

Em seguida, o fato central é que estamos falando de um país urbano. A tendência de urbanização brasileira nos últimos anos muda fortemente as características territoriais do país.

Tomando a densidade demográfica do Brasil, com os dados do Censo de 2010: somos um país fortemente ocupado pela costa. O Frei Vicente de Salvador, já no século XVI, dizia que os portugueses estavam arranhando as costas do Brasil, e o francês Jacques Lambert dizia que havia dois Brasis: um da costa e outro do interior. Volto a isso, porque quando falarmos de plataforma continental e em Pré-Sal, é preciso saber quais as consequências territoriais disso. Penso que se houver uma incorporação crescente da plataforma continental, poderá haver uma tendência de relitoralização do Brasil.

Em seguida, o fato central é que estamos falando de um país urbano. A tendência da urbanização brasileira nas últimas décadas muda fortemente as características territoriais do país. Entre 1950 e 2010, a população brasileira subiu de 50 para 190 milhões de habitantes, e o grau de urbanização (população urbana/população total) subiu de 35% para 85%.

Além de urbano, somos um país metropolitano. Temos, no Brasil, uma das mais dramáticas experiências ocidentais de urbanização e pobreza. Possuímos 22 aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes cada. Entre elas,

se destacam as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. A região metropolitana oficial de São Paulo possuía, em 2010, quase 20 milhões de habitantes. No entanto, se considerarmos a região metropolitana estendida, tomando um raio de 100 quilômetros da Praça da Sé, incluem-se as regiões de Campinas, Sorocaba, Santos e São José dos Campos, nas quais há comutação diária de grande número de pessoas por via terrestre, constituindo um aglomerado de mais de 30 milhões de habitantes. A região metropolitana do Rio de Janeiro alcança quase 13 milhões de habitantes. A elas se seguem várias outras com escala próxima a 5 milhões, como Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, entre outras.

A rede urbana e o sistema de infraestrutura, especialmente transportes, organizam e comandam o território. A rede urbana, na sua hierarquia, e a infraestrutura refletem, e ao mesmo tempo determinam, a distribuição econômica e demográfica do país, à qual chamamos de ordenamento do território.

Não estou desconhecendo o rural. Numa perspectiva de centralidade, a cidade organiza e comanda o território e o rural faz parte do entorno da cidade. De maneira nenhuma, estou desconsiderando o rural, penso o conjunto do território, mas ele é organizado a partir da cidade.

Aí vem um elemento absolutamente central, são os movimentos migratórios que ocorrem no Brasil, que são indicadores de desigualdade econômica, porque as pessoas, da mesma forma que os animais, de uma maneira genérica, migram na busca de alimentos. Alimento *stricto sensu* ou em sentido simbólico, que se pode entender como necessidades básicas associadas ao lazer, como também ao bem-estar. Tomemos as tendências dos movimentos migratórios nas últimas décadas, que a região Norte, no quinquênio 1975-80, recebeu 300 mil habitantes, caindo para 90 mil, no quinquênio 1985-90, para 76 mil no quinquênio 1995-2000 e para 20 mil no quinquênio 2003-2008. Isso significa que a região está reduzindo sua atração populacional.

O Nordeste, que tinha uma expulsão enorme, perdeu mais de 800 mil habitantes no quinquênio 1975-80, caindo de forma sequencial e gradativa para 400 mil no quinquênio 2003-2008. O Nordeste reduziu sua pressão de expulsão. Por outro lado, as regiões de atração, especialmente São Paulo, reduziram sua força de atração para 400 mil. Este último dado não é censitário ainda - o microdado do Censo ainda não saiu, é o dado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2008 - mas de 800 mil caiu para 400 mil, ou seja, o desenvolvimento econômico do Nordeste e as políticas sociais reduziram

o movimento migratório que vinha, de certa forma, inchar as metrópoles da região Centro-Sul.

Em contrapartida, a região Sudeste, que atraía um grande contingente populacional, reduziu essa atração de 1 milhão para 250 mil, por quinquênio, entre 1975-1980 e 2003-2008.

A região Sul expulsava grandes contigentes populacionais, com as mudanças na estrutura agrícola do Rio Grande do Sul e Paraná, com a expansão da produção de grãos, predominantemente em agricultura mecanizada, reduzindo assim sua pressão de expulsão.

O Centro-Oeste brasileiro, que atraiu grandes contigentes populacionais ao longo das últimas décadas, com a expansão da fronteira agrícola e com a mudança da capital para Brasília, reduziu sua atração. Isso porque a agricultura da região é predominantemente mecanizada, necessitando de pouco trabalho. No seu conjunto, no entanto, a região Centro-Oeste está muito influenciada por Brasília e seu entorno, que continuam atraindo grandes contigentes populacionais.

Tabela 2 - Saldo Migratório Quinquenal

Macrorregião	1975/80	1986/90	1995/00	2003/08
Norte	316.464	9.758	76.480	20.699
Nordeste	-870.640	-869.909	-743.188	-434.966
Sudeste	1.005.055	680.561	546.723	252.052
Sul	-627.707	-167.680	33.465	3.354
Centro-Oeste	287.148	300.143	288.740	158.861

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 1980, 1991 e 2000, IBGE-PNAD 2008

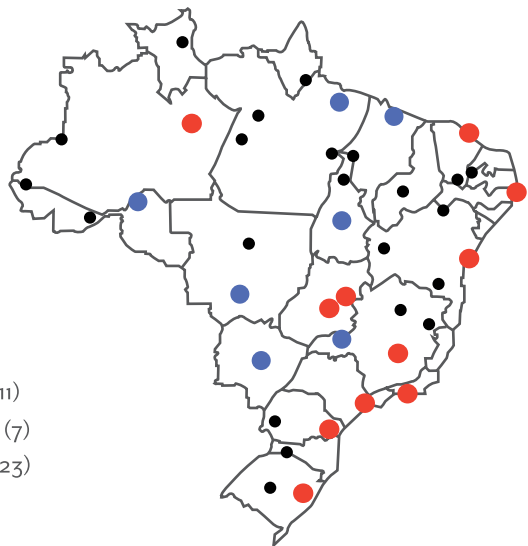
A partir disso aí, acho que poderíamos analisar, de uma forma rápida, a dinâmica territorial das atividades econômicas e as suas motivações.

No que se refere à indústria, que perde importância relativa do ponto de vista da ocupação e da geração de renda, mas tem uma importância decisiva na organização das próprias cidades e da atividade econômica, temos três grandes movimentos ocorrendo.

O primeiro é a descentralização da região metropolitana de São Paulo e reaglomeração macroespacial na região Centro-Sul, que eu nomeei, em um trabalho que publiquei há mais ou menos 20 anos, de desenvolvimento poligonal do Brasil.

O segundo movimento é a retomada da expansão industrial do Nordeste, com crescimento e diversificação produtiva na Bahia, Pernambuco e Ceará.

E o terceiro são as indústrias que acompanham a fronteira agropecuária e mineral do Brasil, no sentido das regiões Centro-Oeste e Norte do país.

A consequência é que a região metropolitana de São Paulo reduziu sua participação na produção industrial do país de 44%, em 1970, para aproximadamente 22%, em 2010. O Sudeste, no seu conjunto, reduziu sua participação de 81% para 63% no mesmo período. Em contrapartida, o Sul ampliou sua participação de 12% para 20%; o Nordeste de 6% para 9%; o Centro-Oeste de 1% para 4%; e o Norte de 1% para 5%. Esta última região está fortemente influenciada pela zona franca de Manaus.

Embora a região metropolitana de São Paulo esteja perdendo posição de forma acelerada, há certa reaglomeração macroespacial na região Centro-Sul, aquilo que eu disse ser a tendência da indústria, uma reaglomeração poligonal - Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina, Porto Alegre, Florianópolis e Belo Horizonte. Nessa ampla região, houve a criação de várias novas áreas industriais, com forte integração produtiva entre elas, especialmente das indústrias mais intensivas em conhecimento. Os cariocas não gostaram muito, porque eles ficaram de fora, mas agora estão se reinserindo com os efeitos da exploração de petróleo no mar. Nos últimos anos, há também expansão do Nordeste, especialmente na Bahia, Pernambuco e Ceará.

Em seguida, muito importante, é sabermos o que está acontecendo com o setor agropecuário brasileiro. Mencionarei dois dados.

Primeiro, o obviamente conhecido, que é o crescimento da participação da região Centro-Oeste do Brasil, que tinha 7% do valor da produção agropecuária e passou para 18, entre 1970 e 2008. A produção de grãos subiu de 10% para 35%. A participação no rebanho bovino subiu de 22% para 34%. Se somarmos com o rebanho da região Norte, a participação sobe para 50% do rebanho bovino brasileiro. A participação do pessoal ocupado na agricultura da região Centro-Oeste é só 6%, ou seja, a fronteira agropecuária hoje é uma fronteira moderna, ela não ocupa pessoas. Se tomarmos o dado do Nordeste, a região tem 19% do valor da produção agropecuária, muito influenciada pela agricultura irrigada e pela fronteira de grãos, e tem 47% da ocupação, ou seja, uma parte da população que está no agrário do Nordeste é de baixa produtividade. Os dados confirmam estas tendências que todos conhecem.

Em seguida, eu passo a uma transformação estrutural muito importante que vem ocorrendo no Brasil. Ao lado da forte urbanização brasileira, há um grande crescimento do conjunto de atividades urbanas não produtoras de bens. Isso que nós economistas chamávamos historicamente de serviços, embora eu ache que essa conceituação de serviço está superada. Do ponto de vista teórico e empírico, precisamos ter outras categorias analíticas para analisar essa desordem urbana que vai do mais atrasado à fronteira da modernidade, que nós hoje chamamos de serviço.

Vou me deter um minuto para observar o seguinte: em 1976, das pessoas que tinham ocupação, pelo dado da Pnad, 65% estavam nos setores produtor

de bens, ou seja, agricultura, indústria, mineração etc. Em 2008, essa ocupação caiu para 40%. Do ponto de vista da renda, era 59% e caiu para 2%. E os setores não produtores de bens, ou serviços tinham 34% da ocupação e agora têm 59%, tinham 40% da renda e agora têm 70%. Ou seja, estamos falando de um país urbano e de serviços. Não estou negando a indústria e nem a agropecuária, inclusive porque a indústria tem uma capacidade de comando da modernidade tecnológica no conjunto da economia, ou na sua preponderância, mas esse é um reconhecimento fundamental para falarmos de que país estamos tratando.

Agora vem um elemento novo, até agora pouco considerado nas análises do desenvolvimento regional do Brasil, que é a plataforma continental. Para pensar a dinâmica regional ou territorial do Brasil, precisamos avaliar as perspectivas do uso da plataforma continental, do Pré-Sal e do que eu estou chamando de um risco de relitorização do Brasil, ou quais as forças que podem contrariar a integração territorial e a marcha para a região central do Brasil.

Fui convidado para ir à reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) que trataria do mar e falaram: por que chamaram um economista regional para tratar do mar? Exatamente porque o mar terá impacto no território, é o risco da relitoralização.

Diante desse quadro de transformações e perspectivas, precisamos pensar qual o futuro que desejamos, na perspectiva territorial, para o desenvolvimento brasileiro. O desequilíbrio no ordenamento do território e a mega concentração urbana em algumas metrópoles indicam a necessidade de repensar a possibilidade de construção de um país policêntrico. O que seria o Brasil daqui a 50 anos numa utopia, num desejo, num sonho de um melhor equilíbrio do território?

Coordenei um longo trabalho feito por encomenda do Ministério do Planejamento, de pensar a dimensão territorial do Brasil. Após exaustivas análises, tecnicamente fundamentadas nas características de homogeneidade e polarização do Brasil, concluímos pela busca de orientações que levassem ao fortalecimento de novas centralidades. Essas novas centralidades, em duas escalas, poderiam ser induzidas para a construção de um país com melhor ordenamento do seu território, e, ao mesmo tempo, mais integrado à América do Sul. Concluímos por uma proposta que considera a existência de 11 macropolos consolidados no Brasil, aos quais deveriam ser acrescentados

sete novos macropolos. Em uma perspectiva sub-regional, foram definidos 22 subpolos que permitiram combinar a integração e a estruturação do território brasileiro, conforme pode ser observado no mapa abaixo.

Por trás deste mapa, há milhares de páginas de relatório. Observem que há três macropolos na fronteira oeste do país, que seria uma maneira de pensar a integração com a América do Sul, se esse for o desejo. Por trás de tudo isto, também está o cuidado de repensar outro padrão produtivo para a Amazônia, que não sua ocupação devastadora - usar a biodiversidade com uma revolução tecnológica que fosse capaz de identificar outros padrões de utilização da floresta.

Fizemos uma simulação, para daqui a 20 ou 30 anos, e sugerimos que o Brasil induzisse a centralização de serviços urbanos nessas novas centralidades escolhidas. Fizemos então uma hierarquia de polos, e caso houvesse uma reorientação da infraestrutura, essa seria uma simulação de rede urbana e de reordenamento do território para daqui a 20 ou 50 anos.

Agora farei certa articulação da questão regional do Brasil, da dinâmica territorial da população e das atividades econômicas com a questão tributária e com os desafios de uma política regional.

Primeiro, o fato é que um sistema tributário regressivo, com muito tributo indireto, dificulta fazer justiça social.

Segundo, é preciso rediscutir os mecanismos de transferência de fundos no Brasil.

Terceiro, deve-se discutir a justiça distributiva e a luta federativa.

Quarto, algo que também será discutido é que temos um sistema tributário, principalmente de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), muito baseado na territorialidade da produção, da vinculação da receita ao território onde é produzido, e isso gera a guerra fiscal e a forma de incentivos que é dada no Brasil.

Portanto, poderíamos, a partir daí, considerar os seguintes elementos: o ajuste da política regional, a política tributária e a política fiscal numa perspectiva do sonho de um melhor ordenamento do território brasileiro, de um Brasil mais policêntrico e da coesão territorial, econômica, social e política.

Primeiro, a redução da tributação indireta e o aumento da tributação direta.

Em segundo lugar, a redução da tributação na origem e uma maior tributação no destino.

Em terceiro, a questão que já foi mencionada aqui exaustivamente, que é a questão dos *royalties* do petróleo do mar, da mineração e das usinas hidrelétricas, entre outros *royalties* que existem.

Essa é uma guerra federativa básica que está aí, muitas pessoas que estão envolvidas nela, melhor do que eu, já mencionaram.

Por fim, há a necessidade de uma nova institucionalidade da política regional.

Em primeiro lugar, isso é um ponto central: não se pode fazer política regional recortando região isolada do Brasil. Até hoje, o Brasil está insistindo, de alguma forma, nisso.

Trabalhei exaustivamente ajudando o ministro Ciro Gomes a repensar uma política regional para o Brasil, nacionalmente, com critérios de realocação diferenciados. No trabalho que coordenei, posteriormente, para o Ministério do Planejamento, através do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), fizemos uma proposta de redivisão do país em 118 sub-regiões que deveriam ser utilizadas para a implementação da política regional.

Essa proposta de uma nova regionalização do Brasil, para efeito de políticas públicas, que fosse capaz de combinar com a divisão político-administrativa do território entre estados e municípios e, ao mesmo tempo, desse racionalidade à política regional. Isso foi muito influenciado pelas experiências mundiais, principalmente da União Europeia. Temos que pensar a nação e como fazer uma política regional de dimensão nacional.

Em segundo lugar, a superação desses recortes de agências regionais tal como foram redesenhados. Com todo o respeito, a recriação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), nesse momento atual, é um recorte a meu ver inadequado. Isso talvez foi muito adequado na década de 1950, quando foram criadas essas superintendências, mas acho que hoje isso está superado. Se queremos fazer uma política de desenvolvimento regional que resgate a diferença do Nordeste, temos que pensar o Nordeste no contexto nacional, e não de forma isolada.

Em terceiro lugar, uma proposta que foi colocada, mas que não rendeu, seria a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, exatamente para ter critérios de alocação segundo objetivos diferenciados da heterogeneidade das regiões.

A mesma política regional poderia, eventualmente, alocar recursos no Nordeste ou na metade sul do Rio Grande do Sul, ou do Vale do Ribeira, em São Paulo, e não necessariamente o conjunto do Nordeste. Tratar de forma igual os desiguais é uma injustiça. Portanto, isso deveria levar a um outro critério de alocação de recurso.

Concluo com a necessidade de uma nova regionalização do país, com tipologias diferenciadas que permitissem uma certa identidade de regiões que tivessem tipologia semelhantes, para se fazer uma política regional de escala nacional.

Nessa divisão, que resultou daquele longo trabalho, o Brasil seria dividido em 118 sub-regiões. Há toda uma tipologia de dizer quais as semelhanças e diferenças, e todas elas teriam um elemento estruturador do território, que seria uma centralidade urbana com hierarquias diferenciadas. Seria uma forma de repensar o Brasil com utopias, mas com os pés no chão ao mesmo tempo.

Venho de uma formação em engenharia e depois em economia, pelo lado da economia política, e tento combinar na minha vida, o tempo todo, a dialética da análise e o cartesianismo da ação. Vamos ser abrangentes para trazer a complexidade do mundo em que vivemos, mas objetivos do ponto de vista operacional.[*]

[*] Texto formulado a partir da apresentação realizada no seminário “Federação e Guerra Fiscal”.

Clélio Campolina

Reitor da UFMG

Possui graduação em engenharia mecânica e em engenharia de operação pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), especialização em desenvolvimento e planejamento pelo Instituto Latinoamericano de Planificacion Económica y Social, mestrado e doutorado em ciência econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pós-doutorado pela University of Rudgers. Foi diretor e presidente do Parque Tecnológico de Belo Horizonte (BHTEC) e, atualmente, é reitor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui mais de 100 trabalhos publicados no Brasil e no exterior.

Fernando Rezende
Professor da EBAPE/FGV

Introdução

Desde os momentos iniciais de construção da nação brasileira, as diversidades socioeconômicas regionais estiveram no centro das preocupações com a construção de um regime político que contribuísse para a integridade do território, a integração econômica do país e a promoção de um desenvolvimento social e regionalmente equilibrado. Por ocasião da independência, a construção do Império foi a fórmula necessária para evitar a fragmentação territorial, mas a corrente federalista recobrou forças com a renúncia de Pedro I. Com a instauração do segundo reinado, o conflito entre republicanos e monarquistas foi solucionado mediante a devolução às províncias de considerável autonomia para instituir e arrecadar impostos e administrar suas finanças, o que na prática teria instaurado uma monarquia federativa[1].

O acordo inicial não evitou que os conflitos federativos se manifestassem nos dois séculos que transcorreram desde a independência, tendo sido sempre interrompido pela centralização do poder tributário por ocasião de rupturas institucionais marcadas pela assunção de governos autoritários, com o pêndulo fiscal oscilando no sentido oposto na transição para a democracia[2]. As reformas fiscais promovidas na alternância dos regimes políticos buscaram novas soluções para evitar que o acirramento desses conflitos acabasse por prejudicar a todos.

Na reforma conduzida em meados dos anos 1960, o equilíbrio foi alcançado mediante uma combinação adequada de quatro elementos: uma nova repartição das competências tributárias, com a ampliação dos poderes de estados e municípios para instituir e arrecadar impostos; a criação de um moderno regime de transferência de recursos arrecadados pelo governo

---

[1] Miriam Dolhnikoff. O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil. São Paulo, Editora Globo, 2005.

[2] Fernando Rezende e José Roberto Afonso. The Brazilian Federation: facts, challenges and perspectives. In T.N.Srinivasan and Jessica Wallack. Federalism and Economic Reforms, Stanford University, 2000.

federal a estados e municípios para compensar a concentração espacial das bases tributárias, consubstanciado nos fundos de participação - o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - a partilha de impostos vinculados a investimentos na infraestrutura econômica; e a instituição de uma efetiva política de desenvolvimento regional comandada pelo governo federal. De acordo com as estatísticas disponíveis, esta solução teria contribuído para uma significativa redução das disparidades de renda entre as regiões brasileiras até o final dos anos 1980.

A reforma de 1988 reforçou a autonomia tributária de estados e municípios, promovendo uma significativa descentralização fiscal, mas os eventos que a ela se sucederam trouxeram resultados negativos sob essa perspectiva. Junto com o virtual esgotamento da capacidade de investimento na infraestrutura, o enfraquecimento e posterior abandono de uma ativa atuação do governo federal no campo da política regional, interrompeu o processo de convergência de rendas na federação e reavivou a chama dos conflitos federativos. A competição entre os estados por atração de investimentos para estimular suas economias alçou patamares cada vez mais elevados, culminando com o momento atual em que a concessão de incentivos se estende à aquisição de produtos importados, em detrimento da indústria nacional.

Traços Marcantes da Dinâmica Regional[3]

Desde o início da segunda metade do século XX, o mapa das desigualdades regionais passou por uma profunda transformação, mas o mapa fiscal ficou atrelado a um modelo concebido na década de 1960, com mudanças pontuais processadas em 1988, que aumentaram o descompasso entre a geografia política e a geografia fiscal.

A grande mudança no mapa regional foi o aparecimento de novas regiões, como o Centro-Oeste e o aumento de importância da região Norte, que acusaram forte dinamismo econômico nas últimas cinco décadas. Entre 1960 e 2010, o PIB da região Centro-Oeste foi o que apresentou as maiores

[3] Ver Gustavo Maia Gomes, Disparidades regionais, conflitos federativos e barreiras à remoção das distorções tributárias: a nova agenda da política regional (mimeo, 2012).

taxas de crescimento, tendo aumentado para 8,9% sua participação no PIB nacional, crescimento esse impulsionado pela ocupação econômica do cerrado e atração desencadeada pela criação de Brasília. A revolução tecnológica que propiciou o desenvolvimento de um agronegócio altamente competitivo no Centro-Oeste se estendeu a uma parte do Norte, que também se beneficiou da expansão da fronteira mineral e da consolidação do polo industrial de Manaus, dobrando sua participação no PIB nacional. A expansão econômica dessas regiões conduziu à ocupação de uma grande parte do território brasileiro, que desde a formação do país apresentava índices pouco expressivos de densidade demográfica.

Outra mudança importante na dinâmica regional foi o acelerado processo de urbanização. Nas cinco décadas concluídas em 2010, a população brasileira adquiriu um perfil marcadamente urbano. Num ritmo acelerado, a população urbana alcançou o patamar de 84% do total de habitantes em 2010, e a parcela dessa população vivendo atualmente em cidades com mais de 1 milhão de habitantes já é bem maior do que toda a população rural do país, acentuando as transformações ocorridas nas relações econômicas e demográficas no espaço nacional.

Os fatos anteriormente assinalados contribuíram para a redução das disparidades regionais entre 1960 e 1990, mas a convergência dos PIBs regionais ocorrida nesse período foi interrompida nas últimas duas décadas, verificando-se apenas oscilações pouco significativas na participação das regiões no PIB nacional a partir de 1991. Cabe destacar, entretanto, que o conjunto dos estados do Nordeste não se beneficiou desse movimento. Nas últimas cinco décadas, a diferença entre as regiões Nordeste e Sudeste permaneceu inalterada, com o PIB *per capita* do Nordeste exibindo atualmente a mesma participação no PIB nacional de 50 anos atrás (47%)

A interrupção do movimento de redução das disparidades econômicas entre a regiões coincidiu com um período de importantes quedas nas disparidades sociais. Nas duas últimas décadas iniciadas em 1990, os indicadores sociais (educação e IDH) revelam que as diferenças nas condições de vida das famílias residentes nas diferentes porções do território brasileiro caíram de modo significativo, contribuindo para que a interrupção da convergência econômica coincidisse com um período de significativa convergência social. Essa aparente contradição pode ser explicada por importantes mudanças ocorridas no

federalismo brasileiro, ao longo desse período, que serão abordadas em seguida.

O impacto da dinâmica regional na federação reflete a interação de vários efeitos decorrentes de importantes transformações processadas na economia e na política, após a redemocratização do país e o advento da Constituição de 1988. Na política, o federalismo implantado pela nova ordem constitucional reforçou o poder dos municípios, que passaram à condição de entes federados e tiveram suas competências ampliadas, tanto no campo tributário, quanto no orçamentário. Na economia, a política de estabilização monetária, que se seguiu à adoção do Plano Real, e a redução do papel do Estado, com a privatização das estatais e a abertura econômica e financeira, repercutiram no espaço nacional em face da incapacidade do governo federal para atuar com o propósito de atenuar as disparidades econômicas entre as regiões e de garantir a competitividade da indústria brasileira no intercâmbio comercial com o resto do mundo.

A competitividade da economia brasileira também sofreu as consequências da política de estabilização monetária, tanto em decorrência da manutenção de uma taxa de câmbio pouco favorável, quanto em função do aumento da carga tributária requerida para sustentar o programa de ajuste fiscal. Em contrapartida, propiciou a expansão de políticas sociais beneficiadas pela expansão das receitas da seguridade social, que sustentaram o superávit primário e permitiram a ampliação dos programas de transferência de renda a famílias pobres e dos gastos em saúde e educação. Com isso, a perda de dinamismo da economia, que alcançou todas as regiões, foi acompanhada da melhoria dos indicadores sociais, explicando a aparente contradição observada, a partir de 1991, com respeito à interrupção do processo de convergência econômica a par da melhoria da convergência social[4].

Impactos fiscais da dinâmica regional

A despeito de sua importância, os impactos fiscais da dinâmica regional não têm sido objeto de atenção nos estudos sobre o federalismo brasileiro. Esses impactos decorrem de dois efeitos principais: mudanças na natureza e na concentração espacial da atividade produtiva e na composição e concentração das demandas da sociedade por políticas públicas. Em ambos

[4] Para uma análise detalhada desses fatos, consultar Fernando Rezende et al., O Dilema Fiscal:Remendar ou Reformar, FGV, 2007 e Fernando Rezende, A Reforma Tributária e a Federação, FGV, 2009.

os casos, essas implicações devem ser analisadas, tanto sob uma perspectiva estática quanto dinâmica, buscando explorar as consequências de curto e longo prazos da dinâmica socioeconômica regional para o equilíbrio federativo e o federalismo fiscal.

De acordo com os estudos realizados por Clélio Campolina[5], um traço marcante da dinâmica regional brasileira é a especialização da atividade produtiva em distintas partes do território nacional. De um lado, esta especialização determina a forma como as bases tributárias se repartem no território, dada a divisão do poder para tributar. De outro, o acelerado processo de urbanização e de concentração da pobreza em áreas urbanas, impulsionado pela dinâmica demográfica, cria novos desafios para ajustar recursos e demandas nos limites políticos de cada jurisdição, em face dos desequilíbrios decorrentes dos impactos diferenciados desses dois efeitos.

Na vertente tributária, a especialização regional da atividade produtiva repercute na repartição territorial das bases tributárias, isto é, no potencial de arrecadação de cada estado em face de suas competências para instituir e arrecadar impostos e contribuições. Na vertente orçamentária, a dinâmica demográfica, marcada pelo acentuado processo de urbanização, determina o padrão das demandas que se exercem sobre o estado e sua distribuição no território, tendo em vista a configuração da rede urbana que decorre da consolidação de polos econômicos regionais.

Não existe a possibilidade desses dois efeitos evoluírem de modo a equilibrar, automaticamente, o potencial de arrecadação tributária de cada estado com o padrão e a intensidade das demandas localizadas nas respectivas jurisdições. Para que isso ocorra, é necessário que o sistema de transferência intergovernamental de recursos opere no sentido de ajustar a disponibilidade de recursos orçamentários ao tamanho das responsabilidades que devem ser assumidas pelos governos estaduais, de forma a ajustar a disponibilidade de recursos às necessidades de gasto, isto é, promover a equalização dos dois lados do orçamento.

Mas isso não é suficiente. Como a dinâmica populacional não obedece à geografia política, isto é, a população se concentra em espaços territoriais administrados por distintas jurisdições, particularmente no caso de regiões

[5] Clélio Campolina, Território e Nação; em Fernando Rezende e Paulo Tafner (Ed.) Brasil: O Estado de uma Nação. IPEA, 2005.

metropolitanas e demais aglomerações urbanas, é importante ainda que o sistema de transferências contemple incentivos à cooperação intergovernamental na formulação e na gestão das políticas públicas, para garantir a eficiência e a eficácia dessas políticas, o que é particularmente relevante no caso dos investimentos. A figura adiante apresentada busca ilustrar uma situação ideal, na qual uma adequada combinação dos elementos mencionados convergiria para ajustar o equilíbrio federativo à dinâmica regional.

A repercussão da dinâmica regional na repartição das bases tributárias reflete as seguintes características do processo de especialização das atividades produtivas no território nacional mencionadas no estudo acima citado.

- Concentração das atividades produtivas modernas, no campo da indústria e da prestação de serviços nas regiões Sul e Sudeste, do agronegócio e da extração mineral terrestre no Centro-Oeste e parte ocidental da Região Norte, de indústrias tradicionais e serviços ligados ao turismo no Nordeste. Importantes exceções a este padrão são o polo eletrônico de Manaus e a exploração de petróleo no mar territorial no litoral do Rio de Janeiro e do Espírito Santo.

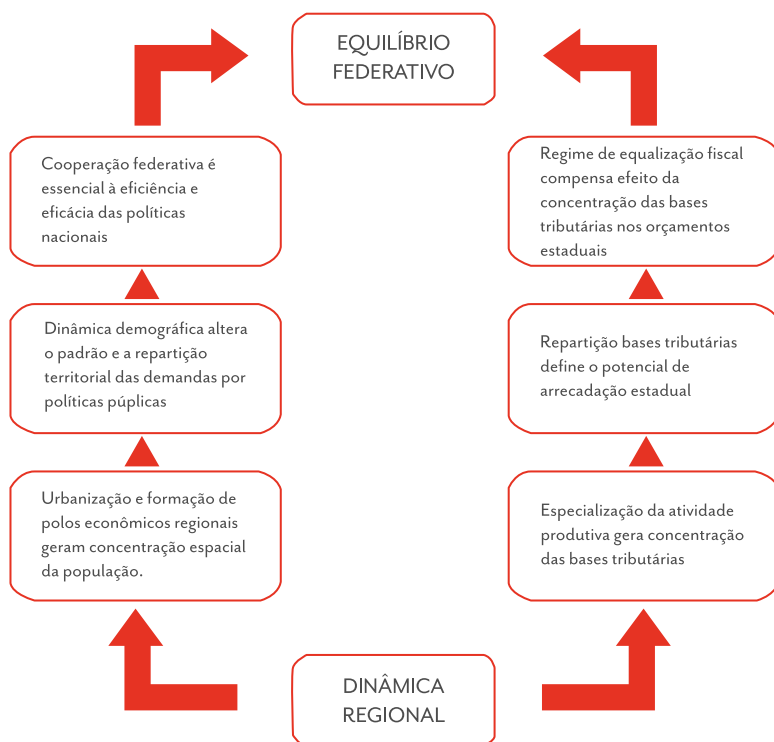
- Grande disparidade na distribuição das atividades mencionadas no interior de cada uma das macrorregiões, com polos produtivos dinâmicos convivendo com extensas áreas que apresentam baixo dinamismo econômico e, até mesmo, estagnação;

- Crescente descolamento da repartição territorial das atividades produtivas dos limites políticos das jurisdições de cada ente federado, tendo em vista o comando que as cidades exercem sobre o processo de ocupação do território; e

- Aceleradas transformações na dinâmica demográfica, impulsionadas pelos fatos acima mencionados, que caminha na direção de concentração populacional nas grandes metrópoles e em cidades de porte médio que compõem a rede urbana brasileira, com o consequente esvaziamento do campo e mudanças na natureza e na concentração da pobreza.

A repercussão dessas mudanças na federação se manifestou de duas maneiras: na reversão da tendência de descentralização do poder e dos recursos fiscais, que foi timidamente ensaiada após a vigência da nova Constituição, e na perda de importância relativa do conjunto dos estados na federação

brasileira, visto que as mudanças introduzidas no texto constitucional, em 1988, não tiveram a oportunidade de gerar os efeitos pretendidos, e que as modificações que se seguiram a elas agravaram os problemas.

Na área tributária, a ampliação da base de incidência do imposto estadual, com a incorporação dos antigos impostos únicos sobre combustíveis, energia e telecomunicações ao antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), atenuou o efeito do padrão de concentração das atividades produtivas na repartição das bases tributárias estaduais, mas também contribuiu para prejudicar o conjunto dos estados e, em particular, os que se localizam nas regiões menos desenvolvidas, que perdem condições de atrair atividades modernas altamente intensivas em energia elétrica e telecomunicações.

Dinâmica Regional e Equilíbrio Federativo

Apesar da importância para a receita estadual, a opção de concentrar a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nas novas bases incorporadas, em 1988, não foi capaz de sustentar a fatia dos estados no total de tributos arrecadados no país, em face do aumento dos tributos federais, do crescimento da importância dos serviços na economia e da perda de dinamismo do produto industrial (em porcentagem do PIB nacional, a arrecadação do ICMS hoje é praticamente a mesma gerada pelo antigo ICM no início da década de 1970).

De outra parte, além da exploração dessas novas bases tributárias não ter sido suficiente para evitar a perda de participação dos estados no bolo fiscal, a concentração da arrecadação do ICMS nesses setores contribuiu para ampliar o espaço que os estados não industrializados passaram a ter para conceder benefícios tributários, com o propósito de atrair investimentos industriais, aproveitando-se do diferencial de alíquotas aplicadas ao comércio interregional para fomentar a guerra fiscal. Com a posterior isenção do ICMS, concedida à exportação de produtos primários e semimanufaturados, essa prática se estendeu aos estados das novas regiões dinâmicas em virtude de as bases econômicas que sustentaram seu crescimento não contribuírem para a geração de receitas próprias, a não ser de forma indireta.

O espaço para a expansão da guerra fiscal também se beneficiou da mudança no regime de transferências, que reforçou o orçamento dos estados das regiões menos desenvolvidas mediante a regra adotada, em 1989, para a repartição dos recursos do FPE, cuja base havia sido aumentada em 1988. O estabelecimento de um pré-rateio dos recursos desse fundo garantiu a entrega de 85% do seu montante para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, juntamente com o congelamento, a partir desse ano, dos coeficientes aplicados à divisão dos recursos entre os estados. Além de reforçar o caixa dos estados dessas regiões, essa nova regra contribuiu para ampliar as disparidades na repartição do FPE entre eles, uma vez que a parcela apropriada por cada um deixou de ser ajustada às mudanças na economia e na demografia nacional ocorridas desde então.

A melhoria que a ampliação da base de incidência do ICMS e as novas regras aplicadas à repartição do ICM trouxeram para os orçamentos dos estados, em especial para os que se localizam nas regiões menos desenvolvidas,

não se traduziu, todavia, em maiores capacidade de investimento e graus de liberdade para decidirem sobre a aplicação de seus recursos orçamentários. A centralização das decisões relativas à formulação e gestão das políticas sociais, que se seguiu à ampliação das transferências federais de recursos vinculadas a gastos nessa área e às novas regras constitucionais que ampliaram, ou estabeleceram, a vinculação das receitas de estados e municípios a gastos em educação e saúde, repercutiu sob a forma da perda de controle dos governos estaduais sobre o uso dos recursos que formam seus orçamentos, cuja rigidez foi ainda reforçada pelas obrigações financeiras decorrentes da renegociação dos contratos da dívida com o governo federal e pelo peso dos compromissos previdenciários.

O engessamento dos orçamentos estaduais esbarrou no acelerado processo de urbanização do país, que alcançou todas as regiões, repercutindo intensamente nas demandas por investimentos na infraestrutura urbana num contexto em que a população pobre se concentrou nas cidades, em particular nas metrópoles, e que as desigualdades na repartição da renda demandavam maior atenção dos poderes públicos para essas áreas.

Esse fato repercutiu na política estadual de duas maneiras: na enorme deterioração dos serviços e da infraestrutura urbana, que ficaram carentes de recursos para investimentos; e na incapacidade dos governadores usarem o orçamento para adotar políticas de desenvolvimento, de modo a atender às demandas de suas populações por melhores oportunidades de emprego e renda.

Como o forte ritmo de urbanização ocorreu em todas as regiões, os políticos se viram pressionados a gerar empregos urbanos. Sem capacidade para fazer política fiscal do lado do gasto, restou o poder para atrair investimentos privados mediante a concessão de benefícios do ICMS, ainda que atropelando a legislação vigente e provocando o acirramento dos conflitos federativos.

Na ausência de uma perspectiva nacional assentada em uma clara percepção das origens dos problemas apontados, a opção adotada foi a de exacerbar o individualismo, por meio do aumento da temperatura da competição fiscal, com duas importantes consequências. De um lado, reforçou o padrão de especialização da atividade produtiva, e, portanto, das bases tributárias no território nacional. De outro, contribuiu para ampliar

as diferenças intrarregionais, em função da maior ou menor capacidade de cada estado para aproveitar as oportunidades oferecidas pela natureza da competição fiscal.

Um fato novo adiciona dificuldades para lidar com essa situação. Na nova realidade decorrente da abertura da economia, da privatização das estatais e das novas tecnologias aplicadas ao comércio internacional, os conflitos federativos decorrentes da não revisão de decisões adotadas no passado para atenuar o efeito da adoção do princípio de origem no ICMS (diferenças de alíquotas aplicadas a operações interestaduais) deixam de ser marcados apenas por diferenças regionais de desenvolvimento. A entrada de estados das regiões desenvolvidas na guerra fiscal marca o efeito dessa nova realidade e das possibilidades de aproveitamento das vantagens geradas pelo Mercosul, contribuindo para enfraquecer ainda mais os laços econômicos entre os estados brasileiros, que passam agora a assumir uma dimensão supranacional.

A justificativa de estados de regiões desenvolvidas para entrar nessa guerra é a ausência de uma política industrial que desconcentre a produção do setor. No curto prazo, a concessão de vantagens fiscais a produtos oriundos do exterior traz benefícios adicionais para os estados que adotam essa prática, inclusive devido ao fato de a importação gerar receita. Porém, a consequência disso é transferir a indústria para fora do país, não mais para outros estados da federação. No médio prazo, todos saem perdendo, pois o estímulo à importação, além do afrouxamento dos laços econômicos entre as regiões brasileiras acarreta a quebra de cadeias produtivas nacionais, comprometendo a competitividade da produção brasileira e a sustentação do crescimento.

Consequências e Providências

Nesse contexto em que o ritmo de crescimento da economia está aprisionado em uma armadilha fiscal de baixo crescimento, a coesão federativa é ameaçada por oportunidades que a abertura econômica, a integração regional e as novas tecnologias aplicadas ao setor produtivo oferecem para que as regiões estreitem os laços econômicos com outros países e continentes. Por seu turno, à medida que o afrouxamento dos laços econômicos entre as regiões brasileiras avança, os conflitos federativos ganham intensidade e criam

maiores dificuldades para aprovar a reforma do federalismo fiscal, o que só poderá ser alcançado por meio de uma iniciativa do governo federal de propor e adotar uma nova política federal de desenvolvimento regional.

A repercussão desses conflitos se manifesta na ausência de uma visão estratégica voltada para a recuperação da importância e do papel dos estados na federação, que esbarra na dificuldade de encontrar uma solução para pacificar o passado. É forçoso reconhecer que os benefícios fiscais concedidos nos últimos anos geraram uma nova realidade socioeconômica nas regiões em que os projetos incentivados se localizaram, o que não pode ser simplesmente apagado.

A pacificação do passado impõe o reconhecimento dessa situação, que também depende desse reconhecimento estar associado a uma concomitante adoção de medidas para evitar que as práticas do passado se reproduzam no futuro. Convém assinalar que em meados da década de 1970, situação semelhante foi encontrada e, mesmo em um contexto em que o governo militar dispunha de condições para impor sua vontade, a opção foi a de preservar a situação criada pela concessão de benefícios do então ICM e adotar novas regras para evitar que essa prática fosse continuada.

Como as novas regras estabelecidas na Lei Complementar 24/75 foram sendo solenemente ignoradas, a mesma solução adotada naquele momento não fornece a garantia necessária para o alcance de um acordo em torno da convalidação dos benefícios já concedidos. Isso depende da eliminação da principal arma utilizada na expansão da guerra fiscal, que é a permanência do diferencial de alíquotas aplicadas ao comércio interregional de mercadorias e serviços.

Mas a eliminação dessa arma não é suficiente. É preciso que isto seja tratado simultaneamente com a busca de resposta para a questão do que é necessário pôr no lugar dos benefícios do ICMS para sustentar os projetos que se instalaram em várias partes do país em decorrência desses incentivos, pois a incapacidade de os projetos que deles se beneficiaram se sustentarem, após a eliminação da principal arma da guerra fiscal, acarreta um passivo fiscal de dimensões incompatíveis com a capacidade de os estados darem conta dele.

Também é importante, para a redução dos conflitos e antagonismos, a adoção de uma nova iniciativa do governo federal para recuperar seu papel de promotor da convergência de rendas na federação, a qual precisa estar assentada em uma estratégia regional que tenha na devida conta a nova realidade criada pós-abertura da economia. Nesse sentido, o foco dessa estratégia deve estar dirigido para a criação das condições essenciais à promoção da competitividade da produção nacional no mercado global, o que implica em investimentos na modernização da infraestrutura econômica, no apoio à inovação e à absorção de novas tecnologias e no esforço de melhoria do padrão educacional e da qualificação da força de trabalho. Não se trata de buscar a recuperação das instituições que no passado desempenharam esse papel, como os organismos regionais de desenvolvimento, e sim na seleção de novas prioridades e instrumentos.

O desenho e a implantação dessa política deverá se beneficiar do tratamento em conjunto dos temas que estão sendo apreciados no Congresso Nacional, incluindo mudanças no ICMS para coibir o incentivo a importações, a revisão dos critérios de rateio do FPE, a repartição dos *royalties* do petróleo, e as regras adotadas na renegociação da dívida dos governos estaduais com a União, o que deve facilitar o avanço das negociações, tendo em vista os efeitos complementares que ajudam a equilibrar ganhos e perdas decorrentes de mudanças que se fazem necessárias em cada um deles.

Comentários Finais

Com o avanço da abertura externa e o aumento da presença do Brasil no exterior, a fragmentação dos interesses nacionais nos faz retroceder a momentos que presidiram a construção do Estado nacional. À época da independência, as províncias brasileiras estavam economicamente mais relacionadas com o exterior do que com as pertencentes a outras regiões do país. A construção do império, segundo alguns historiadores, teria sido a fórmula adotada para manter o país unido e evitar o que se sucedeu na América espanhola. Esse risco não mais existe, mas o enfraquecimento dos laços econômicos entre os estados brasileiros pode, sim, trazer prejuízos para a sustentação de índices de crescimento econômico e de bem-estar social compatíveis com o potencial do país, o que redundará em prejuízos para todos.

O acirramento dos conflitos e o consequente afrouxamento da coesão federativa se manifesta com vigor a cada rodada em que o tema da reforma tributária entra na agenda do governo federal. Como em um ambiente beligerante é impossível que os estados se ponham de acordo, a única possibilidade de a reforma avançar é transferir a responsabilidade, isto é, a conta das compensações demandadas para o governo federal. Como isso só é possível se a União puder gerar os recursos para arcar com essa conta, o resultado é no mínimo curioso. Aumenta a centralização de recursos e reduz, consequentemente, a posição dos estados na repartição do bolo fiscal.

É importante, pois, promover um amplo debate sobre as causas e as consequências dos problemas vivenciados pela federação brasileira, tendo em vista explorar as possibilidades de superar as barreiras que os conflitos federativos no campo tributário erigem para o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais.*

* Texto formulado a partir da apresentação realizada no seminário "Federação e Guerra Fiscal".

Fernando Rezende

Professor da EBAPE/FGV

Possui graduação em ciências econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e mestrado em economia pela Vanderbilt University, EUA. É professor na Escola de Administração da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV).

José Renato Casagrande
Governador do Espírito Santo

Passadas as eleições, torna-se claro o grau de maturidade política que alcançamos no Espírito Santo. Os partidos se organizaram livremente para a disputa, os eleitores puderam escolher o melhor para seus municípios – sem pressões ou imposições – e o conjunto do estado, mesmo assistindo a algumas das mais acirradas campanhas dos últimos tempos, aceitou de maneira democrática e civilizada a voz das urnas. Esse resultado comprova o acerto da decisão que tomamos no governo, de agir como mediadores que buscam condições de equilíbrio para a disputa e não como protagonistas de um processo cuja condução cabe apenas a candidatos e eleitores.

Esta foi a posição democrática de um governo que respeita, dialoga e se relaciona com todos os partidos representados na Assembleia Legislativa. Mas foi também consequência da nossa responsabilidade com a manutenção do ambiente de estabilidade política, institucional e administrativa que temos hoje no Espírito Santo. Foi esse ambiente, fundado na coesão da sociedade capixaba, que nos permitiu crescer acima da média nacional e atrair investimentos das mais diferentes regiões do país e do mundo. E é com essa unidade e coesão que vamos enfrentar as graves ameaças que hoje pairam sobre o nosso estado.

Há poucos meses, antes de iniciarmos de fato o processo eleitoral, fomos atingidos pela unificação das alíquotas de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre produtos importados. Essa decisão significou de imediato o enfraquecimento do nosso mecanismo de incentivo à importação, o Fundo para Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap), mas seus efeitos perversos sobre nossa economia só começarão a ser sentidos a partir do ano que vem. Agora, o Congresso Nacional acaba de aprovar novo modelo de distribuição dos *royalties* do petróleo, penalizando de forma duríssima as receitas estaduais. E tanto no primeiro como no segundo caso, só poderemos resistir a essa truculência federativa e construir alternativas para seguir em frente se mantivermos a unidade de ação que nos trouxe até aqui.

No plano interno, já demos passos importantes, como o lançamento do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Espírito Santo (Proedes), que

reúne diversas ferramentas de incentivo ao desenvolvimento sustentável e constitui um marco inovador, tanto por sua abrangência quanto pelo compartilhamento de sua gestão com a sociedade. Sua estruturação prevê iniciativas relacionadas com a manutenção do equilíbrio fiscal e com a formulação e implementação de uma política de desenvolvimento ativa. Nesta linha, o principal objetivo da nossa política é o de ampliar a capacidade competitiva desse espaço regional, bem como cooperar com as empresas locais para os respectivos fortalecimentos em seus mercados. Também estimularemos a diversificação da nossa economia em atividades mais intensivas em conhecimento.

Dentre as muitas demandas para que o ambiente externo às empresas seja mais favorável ao alcance de elevados índices de competitividade, estabelecemos como focos estratégicos a melhoria da logística, a educação e a inovação. Uma diretriz pragmática de atuação de governo estadual em favor do desenvolvimento, também distanciada da simples concessão de incentivos fiscais, tão criticada nos últimos anos como "guerra fiscal".

De fato, a nossa proposta vai em direção muito distinta. Economistas avaliam que o país, a partir dos anos 1980, mergulhado em problemas de inflação e dívida externa, deixou de lado as políticas de desenvolvimento direcionadas, agravando as desigualdades regionais. Assim, os governos locais, em ações defensivas, investiram como foi possível na tentativa de compensar as crescentes diferenças econômicas e, por consequência, sociais. Com o Proedes, no entanto, colocaremos em prática uma perspectiva legítima e eficiente para o alcance dos objetivos do desenvolvimento para todos. Mas o Espírito Santo não poderá mudar o quadro atual sozinho. Necessitamos da presença da União em grandes investimentos na infraestrutura de sua responsabilidade – portos, aeroportos, rodovias e ferrovias –, e na defesa de nossos direitos.

Por isso, precisamos agora somar forças no campo externo, para enfrentar esse novo avanço sobre nossas finanças. Contamos com o veto da presidenta Dilma à medida aprovada pelo Congresso. Mas, se tal não ocorrer, iremos à Justiça em defesa dos interesses dos cidadãos capixabas. E para isso, mais do que nunca, precisamos estar unidos na mesma voz e no mesmo propósito. Se conseguimos atravessar o mar revolto das disputas municipais sem comprometer nossa união, agora somos todos Espírito Santo. E assim, juntos, vamos até o fim nessa luta, que é de todos nós.

José Renato Casagrande

Governador do Espírito Santo

Graduado em engenharia florestal pela Universidade Federal de Viçosa e em direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapimirim. Foi senador da República, deputado federal, deputado estadual e vice-governador do estado do Espírito Santo. Foi ainda secretário de estado de Agricultura do Espírito Santo, secretário municipal de Meio Ambiente da Serra e secretário municipal de Desenvolvimento Rural de Castelo. É governador do estado do Espírito Santo.

Henrique Eduardo Alves
Deputado Federal

Eu acredito que este tema, federação e guerra fiscal, associado à reforma política, reflete os dois pontos críticos que temos hoje no Brasil.

Temos que tratar e resolver essas duas questões. Agora, se me perguntarem se vamos tratar e resolver, eu, com 40 anos de vida pública e 11 mandatos como deputado federal, digo que estou pessimista. Ainda não me parece viável o enfrentamento dessa questão no Congresso Nacional.

O sujeito que mora no município, não mora num país abstrato, não mora no estado do Espírito Santo. Ele mora é no município, na sua cidade, lá no seu assentamento, na sua comunidade – é lá onde ele vive com a sua família, onde estudam os seus filhos, onde sofre com a questão da segurança, da saúde e da falta de capacitação profissional. Eu posso aqui testemunhar: prefeitos de municípios, pequenos e médios, passam cerca de dois terços do seu tempo em Brasília; mais do que na sua cidade.

Eu me desloco do meu estado para Brasília toda terça-feira e volto toda quinta-feira – há mais de 40 anos faço esse itinerário – e toda terça-feira eu encontro 10, 20, 30, 40 prefeitos do meu estado. Os que não vieram numa determinada terça, eu encontro na semana seguinte. Apesar do bolo tributário desse imenso país tão rico, cantado em prosa e verso, e do fundo de participação que recebem, os municípios não têm condições de executar os programas sociais e as políticas públicas, ambos obrigatórios. Alguns vivem apenas disso, e, aqui e acolá, com um irrisório Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que venham a arrecadar.

Os prefeitos vivem com projetos debaixo do braço para trazer a Brasília e acabam se perdendo nessa imensidão de Esplanada, com mais de 40 ministérios. E o custo que isso representa? E o custo do tempo que se gasta? Entre a elaboração de um projeto e as viagens a Brasília, o contato com o seu deputado para conseguir uma audiência com um ministro, chegar ao ministério, e, finalmente, encaminhar o pedido, o prefeito vive uma via crucis. É uma missão para meses, anos. Quando o projeto é aprovado, se for aprovado, o custo já é outro, a demanda já é outra. Fica esse nó que nunca é desatado.

A União é a grande detentora desse recurso tributário, na faixa de 60%. O estado detém cerca de 25% a 30%, e os municípios mal passam dos 10%. Justamente lá onde o cidadão tem a sua necessidade educacional, de saúde, de segurança e de habitação. Onde as ruas têm que estar limpas para as crianças não ficarem correndo nas águas abertas ao sol e à chuva, não há sequer saneamento básico. Não se consegue resolver isso nunca porque não se reverte a distribuição do bolo tributário e, como foi dito aqui, o desequilíbrio só vem se agravando com medidas pontuais.

Também foi dito muito bem que não adianta reforma tributária fatiada. É fácil, é o velho jeitinho brasileiro. Vira um belíssimo queijo suíço, onde cada pedaço é gostoso de saborear, mas o resultado final é um desastre!

Com esse tratamento que se dá ao bolo tributário – ao longo dos anos por meio de portarias, decretos e medidas pontuais que só agravam a situação – como ter coragem de fazer reforma tributária? Um *mea culpa* que eu faço é da nossa incapacidade, da incompetência dos nossos políticos – e eu me incluo entre eles – de não conseguir no Congresso Nacional, com coragem, pautar e fazer uma reforma tributária.

O fato é que ninguém quer perder nada, é impressionante! Cada um cuida de si, mas e os outros? E o todo? E os pequenos e os frágeis? E os indefesos? Aqueles que não têm voz, não têm vez, mal têm voto, como é que se faz? A reforma tributária tem que acontecer sim, mas não se consegue operá-la.

Vou dar um exemplo muito claro, a questão dos *royalties* do petróleo. Esse é apenas um item das imensas riquezas nacionais. Participei de uma reunião com o ministro Mantega e com as lideranças do Rio de Janeiro, do Espírito Santo, de estados nordestinos, do Senado e da Câmara, e uma proposta foi feita pelo governo federal. Já se avançou muito no entendimento da distribuição da riqueza nacional do petróleo em relação aos *royalties* do regime de concessão.

A Rede Globo noticiou que o ministro Mantega apresentou uma proposta intitulada "*royalties* do regime de concessão", ou seja, sugere não se esperar a partilha e começar a partir de agora a distribuição. Já é um avanço estabelecido nos *royalties* do regime de concessão.

A União, que tem hoje a fatia de 30%, reduziu para 20%. Abriu mão de um terço. Foi um gesto elogiável da União. Os estados reduziram de 26% para 25%, um gesto muito pequeno em direção ao que se quer conseguir, que é evitar a derrubada do veto. Os municípios tiveram uma perda maior, uma redução de 30% das suas receitas.

Terminada a exposição do avanço em relação aos *royalties*, eu questionei o ministro Mantega sobre a seguinte questão: o petróleo tem os *royalties* e tem a participação especial, que é a "joia da coroa". A participação especial no petróleo arrecadado hoje representa três vezes a arrecadação dos *royalties*. Mas onde está a proposta de redistribuição, de um acordo em relação à participação especial? Ele demorou um minuto para responder por que não tinha como responder. Achou que em se resolvendo os *royalties* se resolveria a questão toda – mas não resolve.

Disse a todos que não tenho o direito de chegar aqui e enganar a mim mesmo e aos senhores. Se não houver uma proposta consistente dos governadores; se não for um ato de concessão de parte a parte, não haverá jeito. Estamos caminhando célere e apressadamente para a derrubada do veto, e se isso acontecer será o caos total; será a desorganização absoluta. Haverá ações e mais ações no Supremo, e isso não é o ideal.

Os estados não produtores são 24. Os municípios não produtores são 5.380 dos 5.500 municípios brasileiros. Se não houver uma proposta consistente e equilibrada – não por ser generosa, pois é um direito, uma riqueza do país – teremos a derrubada do veto, e esse é o pior dos mundos.

Se em relação aos *royalties*, que é apenas um item, não estamos conseguindo nos entender, avaliem em relação à ampla reforma tributária que é necessária.

Pediria que todos os debates aqui realizados e as palestras aqui expostas sejam contextualizados e encaminhados às lideranças partidárias. Vamos ter que enfrentar logo essa questão da reforma tributária, de uma melhor distribuição do bolo tributário e de uma inversão para que os municípios possam receber mais. E providos de recursos, disponham de políticas públicas para atender o cidadão que lá vive, lá se casa e lá tem filhos. Lá é a sua vida, a sua esperança, o seu presente e o seu futuro.

Há 40 anos, faço campanha e repito que os prefeitos não podem ficar suplicando ao governo federal. Eleição vai, eleição vem – prefeitos e governadores são eleitos e nada muda.

Este país conseguiu a oportunidade de sediar uma Copa do Mundo e uma Olimpíada juntas, quase no mesmo ano. Isso não foi de graça. O Brasil conquistou isso pelas suas praias, pelas belezas, pelo Rio de Janeiro, pelo Espírito Santo? Não! É porque o Brasil, hoje, é um país diferenciado; o Brasil, hoje, conseguiu se impor. Começou com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, avançou muito com o ex-presidente Lula e está avançando mais, se Deus quiser, com a presidenta Dilma. Então, neste país, não cabe mais o jeitinho. Neste país, não cabe mais um Congresso que se acomode. Neste país, não cabe mais uma política com "p" minúsculo. O país tem que se conscientizar, e, graças a Deus, isso já começa a acontecer. Político que não observar isso, ou muda ou será mudado.

Graças a Deus, na minha 11ª eleição, tive a maior votação de todas as dez anteriores. É um sinal de que, com humildade, eu cumpro o meu dever. Mas cada vez eu me preocupo mais e me sinto incapaz de chegar e ter o poder de convencimento, de agregar, de somar, de sacudir o Congresso Nacional, para fazer as coisas que o país está exigindo e que é nosso dever.

Não estamos lá apenas para sermos deputados e senadores, para ostentar uma medalhinha ou um título qualquer. Estamos lá para tratar dessas questões. A federação, que precisa ser reformulada na sua cultura, na distribuição mais justa da sua riqueza, na sua equidade, no seu respeito a menores e maiores, tem na reforma política a base para esta transformação político-nacional.

Henrique Eduardo Alves

Deputado Federal

Graduado em direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é um dos proprietários do Sistema Cabugi de Comunicação, do qual fazem parte a TV Cabugi, afiliada da Rede Globo no Rio Grande do Norte, rádios como a Rádio Globo Natal, Rádio Difusora, e daTribuna do Norte, do qual é presidente. É deputado federal.

José Roberto Afonso
Economista do BNDES

A agenda de debate das relações federativas no Brasil, em 2011, voltou a ficar intensa - para não dizer, polêmica e claramente conflitiva. O embate mais marcante envolveu a discussão e votação no Senado Federal de projeto de lei dispondo sobre o tamanho das rendas governamentais extraídas da exploração de petróleo e, sobretudo, sua divisão federativa. No plano horizontal, houve um impasse e grave embate entre os estados, prevalecendo a matemática mais elementar: a imensa maioria de representantes dos governos de regiões não produtoras aprovou mudança na partilha, até mesmo em relação à exploração já em curso, para beneficiá-los, em detrimento dos governos de regiões produtoras e, em menor escala, do governo federal. Este, por sua vez, não apresentou propostas e ficou ausente da votação decisiva. Ao pé da letra, foi mais um conflito regional do que federativo. A proposta ainda aguarda votação na Câmara dos Deputados e, depois, sanção ou veto presidencial.

É possível dizer que a "guerra" pelas rendas de petróleo constitui uma ponta do iceberg de questões ou polêmicas que se avolumam no país em torno do federalismo fiscal, embora não ganhe maior visibilidade ou consistência.

É premente definir critérios de rateio para a maior fonte de repartição da receita federal em favor dos estados - o Fundo de Participação dos Estados (FPE). A distribuição vigente, baseada em tabela definida em lei complementar ao final de 1989, e que congelou os coeficientes individuais, foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que franqueou sua aplicação até o final de 2012. Uma nova lei complementar que fixe adequadamente critérios de rateio para o FPE precisará ser votada até o final desse exercício financeiro. É possível que muito das posições extremadas que marcaram o debate sobre divisão das rendas de petróleo no Senado, ao final de 2011, voltem à cena para acordar o novo rateio, porque, no atual contexto político, cada representante de uma região ou estado tende a defender uma proposta que assegure a receita atual e ainda maximize ganhos no FPE. O impasse é inexorável diante da completa ausência nos debates do governo federal (que, por princípio, poderia ter uma visão nacional e abrangente do quadro) e da falta de definição de um espaço ou grupo que procurasse aproximar os divergentes interesses estaduais.

Os maiores estados e prefeituras do país seguem reclamando das condições, que se tornaram draconianas, da renegociação de suas dívidas junto ao Tesouro Nacional, porque a correção pela variação do Índice Geral de Preços (IGP) somada aos juros de 6% a 9%, tem implicado um custo superior, até mesmo o Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). Na maioria dos casos, a prestação devida é maior que a paga (porque foi fixado um teto para a receita corrente) e enormes resíduos acumulados para o final dos contratos, o que já levou a saldos astronômicos e impagáveis. O desequilíbrio decorrente da aplicação do IGP infla os saldos devedores, e alguns governos, mesmo tendo pagado todas as prestações em dia, devem muito mais do que no início dos contratos. O descompasso é tão flagrante quanto à falta de discussão e solução de um problema que, no limite, vai estourar só na próxima geração ou na seguinte, e assim acaba sendo postergado por autoridades e técnicos, seja no campo regional, seja no federal. Porém, é possível que a situação mude diante do interesse crescente dos governos subnacionais em contrair novas dívidas. Esses governos esbarram nos saldos inflados, superando os limites fixados pelo Senado, ou chegando muito próximos deles, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Outras matérias também contribuem para que seja intensa e polêmica a agenda federativa. Na pauta de propostas legislativas a examinar, o conflito segue em torno dos estados que defendem e os que criticam a concessão de incentivos fiscais do Imposto estadual sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com atenção monopolizada pelo projeto de resolução no Senado para anular a sua cobrança nas transações interestaduais de insumos importados. É uma faceta mais nova e agressiva da antiga “guerra fiscal”, com o fomento para importações, que despertou uma reação mais forte do empresariado local e dos estados mais industrializados, que reclamam do incentivo dado para aumento de produção e emprego no exterior.

Dentre as leis já aprovadas recentemente, chama-se a atenção para a que regulamentou a aplicação mínima de recursos públicos nas ações e serviços de saúde pública. Maiores gastos foram cobrados dos governos estaduais, porém, um veto presidencial acabou por dispensar o governo federal do mesmo rigor. Isso significa que, diante da crescente demanda social e do encarecimento de seus custos, a maior pressão por expansão dos gastos acabará se refletindo sobre prefeituras (algumas já gastam na área mais do que em educação) e, também, sobre os governos estaduais. Aliás, na educação, anos atrás se aprovou uma

expansão do fundo que sujeitou a receita de imposto já vinculada para o setor, misturando no mesmo fundo a educação infantil, a fundamental e a secundária, apesar de possuírem padrões muito diferenciados de custos e de organização. Isso induz uma disputa entre redes estaduais e municipais por alunos, para aumentar sua participação no fundo estadual.

Não faltam questões e polêmicas na federação brasileira. Não se pode dizer que há uma crise, mas também não se pode negar que existam inquietações crescentes e desafios a serem enfrentados. As perspectivas são as mais confusas ou incertas possíveis. Na prática, muito pouco ou nada se avançou, nem no debate de alternativas para equacionar os problemas inegáveis, quanto menos para começar a apreciar projetos com data fixada e curta (como no caso do FPE).

Pode-se dizer que quem deveria ter uma visão estratégica e ampla, o governo federal, oscila entre a inépcia e a omissão. Ora defende propostas isoladas, por vezes pouco consistentes, quase sempre não pactuadas com as partes federativas envolvidas; tece belos e longos discursos, porém, não usa efetivamente do poder dado por sua ampla e majoritária base parlamentar para apreciar, e, ainda que com mudanças, aprovar as medidas – mesmo no caso daquelas que nem são rejeitadas pela oposição. Ora se omite diante de embates, como os casos da divisão da renda de petróleo ao do FPE, na qual é inevitável que cada parte defenda inicialmente uma proposta que seja a melhor possível para o seu estado e falte alguém que paire acima dos interesses regionais e locais, use uma visão nacional para diagnosticar problemas, buscar soluções e costurar um consenso que atenda o mínimo de cada um ou que ajude a formar a maioria conclusiva.

No outro campo da federação brasileira, os governos subnacionais nunca tiveram uma tradição de articulação institucional organizada e sistemática – como entidades representativas de governos locais em muitas federações mais ricas. As frentes municipalistas só lograram mudanças muito relevantes quando perseguiram objetivos bem específicos. A profunda diversidade econômica, cultural e institucional entre governos estaduais e municipais, e a multiplicidade destes últimos, dificultam um esforço coletivo ou majoritário para reflexão e para formulação de propostas, inclusive legislativas. Mesmo considerando apenas os estados, se o espaço natural para articulação de matéria fiscal é o Conselho de Secretários Estaduais de Fazenda (Confaz), este tem se limitado a tratar do ICMS e, mesmo aí, acaba debilitado pelos seus próprios membros – que movem a chamada guerra fiscal de incentivos à revelia desse colegiado.

Já no campo dos poderes, não há como se esperar que, num regime de forte presidencialismo, com uma prática voltada à coalizão partidária, o Congresso Nacional tome a iniciativa de definir uma pauta de prioridades para grandes alterações legislativas e a destrinche à revelia do Poder Executivo federal. Outro é o caso do Poder Judiciário, que se tornou muito ativo, inclusive em torno das principais questões federativas, deliberando sobre os pontos mais polêmicos e com decisões fortes (quando não surpreendentes), como a derrubada, por inconstitucionalidade, da distribuição regional congelada do FPE e da guerra fiscal do ICMS, através de atos internos dos estados.

Se não se sabe quem mudará de posição e tomará a iniciativa de enfrentar a agenda federativa, é inevitável que as mudanças ocorram, mais dia ou menos dia. Para tanto, é premente buscar entre os membros federados uma consertação – palavra que tanto usam os vizinhos latinos, mas é ignorada pelos brasileiros. Bons exemplos de reformas profundas e bem-sucedidas foram as leis Kandir (ICMS), de 1996, e de Responsabilidade Fiscal, de 2000, que partiram de projetos defendidos pelo Executivo federal, mas elaborados conjuntamente com os executivos estaduais e levados ao Congresso como fruto de um acordo mínimo entre tais partes. Outras reformas e iniciativas também poderiam ser listadas, mas importa dizer apenas que é possível pactuar mudanças profundas entre os entes federados, porém, é preciso sempre partir de uma estratégia e de um Executivo federal que tome a dianteira do processo.

Tal pacto, não há dúvida, deveria ter um caráter abrangente e consistente. Isso é, que fossem acordadas respostas para as diferentes questões que inquietam a federação brasileira de forma consistente e, na medida do possível, com atos editados em datas mais próximas.

Por certo, é muito mais difícil e complexo encarar diferentes questões ao mesmo tempo, porém, esse caminho é inevitável diante das variadas e importantes tensões que estão esgarçando o equilíbrio federativo brasileiro.

As profundas mudanças na economia brasileira e no seu federalismo fiscal nos últimos anos exigem uma atualização de diagnóstico. Longe fica o debate federativo que marcou a Assembleia Constituinte, resumindo-se às competências tributárias e às repartições obrigatórias das receitas de impostos. As transferências constitucionais de receitas movimentaram 8,1% do PIB em 2010, dos quais 5,93% concedidos pela União e 2,17% pelos estados. Mas

são muito mais amplas e sofisticadas as relações intergovernamentais na atual federação brasileira. Fluxos importantes de transferências são realizados de forma descolada da arrecadação de impostos – caso do Sistema Único de Saúde (SUS), que mobiliza mais de 1% do PIB por ano ou mesmo das participações em extração de óleo e recursos hídricos, repassando outros 0,4% do PIB. As próprias transferências voluntárias, se não são tão volumosas (na casa de 0,4% do PIB), passaram a beneficiar diretamente mais prefeituras do que governos estaduais. O endividamento foi extremamente federalizado depois da renegociação das dívidas, com um saldo superior a 11% do PIB, que gera um volume de pagamentos ao Tesouro da ordem de 0,9% do PIB (o que, por si só, praticamente assegura o cumprimento da meta de superávit primário dos estados e municípios). Mesmo fora do campo de transações orçamentárias, muitas ações abrangem relações entre governos - caso típico dos benefícios do Bolsa-Família, regulado, concedido e pago pelo governo federal, mas com cadastramento e acompanhamento realizado pelas prefeituras.

Além de atualizar o diagnóstico sobre a situação federativa, caberia também aprofundar as análises sobre as propostas de alterações legislativas. Um bom retrato do desconhecimento dos projetos marcou o debate ou embate recente em torno das rendas de petróleo. Quando se propôs mudar o regime de exploração de concessão para partilha da produção, por princípio, se acabou com o pagamento pelos concessionários das participações governamentais especiais, uma figura que no regime antes vigente implicava em mais repasses para governos locais do que os próprios *royalties*, pois foi transformado em lucro excedente, que caberá exclusivamente à União no novo regime. Para não falar que, no novo regime, se boa parte do óleo pertencerá à União significa que esta parcela não mais deverá Imposto de Renda (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e sobre o faturamento - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) / Programa de Integração Social (PIS) / Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (Cide)- talvez nem mesmo imposto sobre mercadorias (ICMS). Logo, os ganhos do Pré-Sal não se transformarão em maior volume de repasse dos fundos de participação - Fundo de Participação dos Estados (FPE) / Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e aplicações na seguridade social, saúde e mesmo no ensino. Tais detalhes, que envolvem a reestruturação da exploração de petróleo, indiretamente terão repercussões importantes sobre a federação, mas foram

ignorados ou deixados para segundo plano no embate promovido no Senado, voltado apenas para redistribuir receitas, inclusive as que são pagas aos governos em que estão localizados campos já em produção.

Para destravar a agenda federativa aqui listada e ter um Executivo federal mais presente e, sobretudo, eficiente, um caminho possível é ampliar o leque de questões a serem enfrentadas. Uma matéria está ligada à outra e as soluções deveriam ser concatenadas, como já alertado por parlamentares e governadores. Nem é preciso recorrer a lições teóricas ou experiências históricas ou internacionais para defender que os entes, que eventualmente viessem a perder recursos em uma redistribuição do ICMS, cobrado nas transações interestaduais ou redivisão das rendas de petróleo, deveriam ser os mesmos que poderiam ter acréscimo de participação relativa no rateio do FPE, em troca de redução de cotas daqueles que ganharam receita das outras fontes.

O que falta, então, para se ter essa visão abrangente? Antes de tudo, abandonar a ideia do que seria uma forma de minimalismo – o que é diferente de gradualismo. Não iremos a nenhum lugar enquanto tentarmos enfrentar cada questão por vez, mas ignorando os problemas e as alternativas para outras questões. Outro é o caso de buscar equacionar as diferentes questões numa visão abrangente, com uma ação coordenada e negociada, ainda que cada caso leve a um ato próprio, distinto do adotado para o outro caso, e, o principal é que as mudanças sejam realizadas gradualmente, ao longo do tempo. O que não se pode perder é o norte, seja para dar consistência e coerência nas decisões que se adota, seja para indicar os objetivos de médio e longo prazos. Mudar aos poucos não é o mesmo que mudar pouco.*

---

* Texto formulado a partir da apresentação realizada no seminário “Federação e Guerra Fiscal”.

José Roberto Afonso

Economista do BNDES

Economista e técnico em contabilidade, mestre em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). José Roberto Afonso é economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), tendo sido superintendente da área fiscal e de emprego e do fundo de pensão. Atualmente, atua como consultor técnico especial no Senado Federal. Especialista em finanças públicas e federalismo, já publicou livros e artigos com ênfase, principalmente, no federalismo, descentralização e responsabilidade fiscal.

Luiz Villela
Economista do BID

Há pelo menos 20 anos se discute no Brasil a necessidade de uma reforma tributária, como parte da pauta para promover maior crescimento econômico e ajudar na agenda de inclusão social.

Todas as tentativas de reformas amplas falharam, e os ajustes logrados pouco contribuíram além de aumentar a carga fiscal. Não passaram de pequenas "derramas" para atender às necessidades de recursos adicionais.

Entre as quatro características desejáveis de um bom sistema tributário, o Brasil se esmerou em atender à de "suficiência". Os atributos de "neutralidade" (eficiência), de "equidade" e de "administrabilidade" foram praticamente esquecidos. Mas introduzimos e abusamos do princípio da "conveniência".

O Brasil está em uma grande encruzilhada e para lograr crescer de maneira sustentada, precisa resolver seus problemas de competitividade e inclusão social. Uma ampla reforma fiscal é essencial para isso.

O país necessita de uma repactuação federativa, em que temas como guerra fiscal, distribuição de *royalties*, critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e indexação das dívidas com a União sejam amplamente discutidos e revistos como parte de um mesmo pacote, para assegurar o melhor resultado final a todos. A soma dos diferentes equilíbrios parciais não assegura o melhor equilíbrio geral, pois há estados que ganhariam com algumas dessas reformas e perderiam com outras. Eventuais "compensações", que só poderiam vir da União, deveriam considerar o efeito final, para não compensar apenas os casos de perdas, desconsiderando que muitos ganharão.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem acompanhado os debates a respeito, buscando contribuir mediante o apoio à realização de estudos, a participação em seminários e o aporte da experiência que acumulou por meio de contribuições a inúmeras reformas fiscais na América Latina.

Nas últimas duas décadas, o BID apoiou importantes programas de fortalecimento institucional em matéria fiscal no Brasil, incluindo os projetos de modernização da Receita Federal, o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Administração Fiscal para os Estados Brasileiros

(Pnafe), o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) e, mais recentemente, o Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (Profisco).

Tentativas anteriores de reforma falharam porque trataram de aspectos pontuais e não buscaram uma solução completa que resultasse no reequilíbrio do federalismo fiscal brasileiro. Sabe-se que com uma reforma ampla alguns entes federados ganharão e outros perderão recursos líquidos disponíveis, razão pela qual a revisão dos sistemas de transferências intergovernamentais é essencial. Esse era um tema politicamente difícil de ser discutido, mas em abril de 2010 o Superior Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucionais os critérios vigentes de rateio do FPE e determinou que novos critérios fossem estabelecidos até 31 de dezembro de 2012. Além desse fato, a polêmica sobre a distribuição dos *royalties* do petróleo traz à discussão recursos adicionais que podem viabilizar uma reforma fiscal em que nenhum ente federado fique financeiramente em pior situação do que hoje.

Recentemente, o BID logrou aprovar uma cooperação técnica a fim de poder dispor de alguns recursos para apoiar a construção de consensos sobre a necessidade e o desenho aceitável pela maioria de uma reforma fiscal abrangente no Brasil. Por isso, está apoiando diretamente esforços como este do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP) e da Fundação Getulio Vargas (FGV), de promover o diálogo entre as partes interessadas, além de contratar estudos, fazer simulações de impacto e organizar encontros de trabalho. Nossa proposta é a de atuar como facilitador do entendimento. Um dos temas que temos conversado com os estados é o do FPE.

Sob nosso ponto de vista, o objetivo do FPE deve ser o de reduzir (sem pretender extinguir) a desigualdade entre os estados, ao compensar entes com menor capacidade de arrecadação própria, de maneira a promover a coesão social, garantindo montantes mínimos por habitantes.

Estamos convencidos de que os critérios de rateio do FPE precisam ter algumas características principais:

- Tornar o sistema fiscal mais equitativo;
- Simplificar e aumentar a sua transparência;
- Garantir suficiente flexibilidade nas fórmulas de distribuição, para acomodar as mudanças nas finanças estaduais ao longo do tempo; e
- Reduzir a sua sensibilidade cíclica.

Seria desejável utilizar as transferências do FPE para equalizar a capacidade dos estados individuais de prover aos seus cidadãos um conjunto padronizado de bens e serviços sob a sua responsabilidade, considerando que os cidadãos exercem graus médios de esforço na arrecadação própria de recursos e que os gastam de maneira homogeneamente eficiente.

Infelizmente, não existem condições no Brasil para a implantação de um verdadeiro modelo de equalização (como o adotado no Canadá ou na Austrália), dadas as grandes diferenças na definição das bases tributárias entre os estados, resultante de nosso Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com múltiplas taxas e diferentes regimes de incidência (que impedem a estimação de um sistema de receitas representativas como no caso do Canadá), além da falta de dados precisos e atualizados sobre as bases fiscais e os custos dos programas de gastos públicos.

Com essas limitações, a melhor abordagem possível para a reforma do sistema no curto prazo seria limitar a equalização ao lado das receitas e utilizar alguma medida de resultado já usualmente calculada, como a Receita Líquida Real (RCR) ou a Receita Corrente Líquida (RCL) de cada estado, descontadas as transferências do FPE, como critério para determinar a sua capacidade fiscal.

No caso brasileiro, as diferenças nas necessidades de gastos podem continuar a serem abordadas através de outros tipos de transferências (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb - , Sistema Único de Saúde – SUS - e convênios), que buscam transferir recursos em função das necessidades dos estados.

Uma abordagem desse tipo cumpriria a maioria dos objetivos especificados acima:

1. Seria simples, transparente e fácil de calcular e controlar, sem muita demora, devido ao pouco tempo necessário para contabilizar e informar as receitas do Estado.

2. Aumentaria, em comparação com o atual sistema, a correspondência das transferências *per capita* do FPE com a necessidade de recursos dos estados para fazer frente a seus gastos, aumentando assim a equidade.

3. Promoveria uma resposta dinâmica e ágil das transferências do FPE a eventuais mudanças socioeconômicas (de população ou de arrecadação *per capita*, por exemplo) e de outro tipo (por exemplo, no regime de *royalties*) que poderiam afetar a receita básica *per capita* de cada estado.

A situação atual do FPE está longe de cumprir com esses critérios ou objetivos, e não é por menos que foram declarados inconstitucionais pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os critérios que hoje temos, com pisos e tetos para os diferentes estados, criaram graves distorções, se comparados estados pobres dentro das regiões mais beneficiadas (85%) pelo Fundo:

- RR, AP e AC recebem +- R$ 2000 *per capita*/ano
- PE e CE recebem +- R$ 300 *per capita*/ano
- AL, MA e PI recebem < R$ 500

Não vale à pena usar o FPE com outros objetivos de política ou para outras compensações além da redução nas diferenças de capacidade fiscal entre os estados. Cada política deve ter seu próprio instrumento, adequadamente desenhado e avaliado. O objetivo do FPE deve ser apenas o de equalização fiscal. Ao se tentar incluir múltiplos objetivos ao FPE, sua fórmula de partilha ficará complexa, pouco flexível, com o risco de que um critério venha a anular outro. Simples é melhor.

A capacidade fiscal de cada estado não é estática, e reformas no ICMS e na distribuição dos *royalties*, por exemplo, podem mudar ainda mais a situação. O ideal é estabelecer critérios para o FPE que sejam capazes de captar rapidamente mudanças abruptas que possam ocorrer na capacidade fiscal dos estados. O FPE não deve ser visto como instrumento de política regional, e sim como um equalizador fiscal.

Além disso, é um equívoco hoje em dia tratar as regiões geográficas do Brasil como se constituíssem áreas homogêneas do ponto de vista econômico e social. Blocos regionais contêm importantes diferenças internas. No Norte, o Amazonas tem um PIB *per capita* de R$ 14.360, contra R$ 7.809 do Pará; no Nordeste, Sergipe apresenta um PIB *per capita* de R$ 9.633, contra R$ 5.961 no Piauí. No Centro-Oeste, o Distrito Federal tem PIB *per capita* de R$ 51.142, o Mato Grosso de R$ 18.942, e o Tocantins de R$ 11.072.

E nas regiões "ricas" do Brasil, temos o Espírito Santo com R$ 19.185, superior aos R$ 17. 756 do Paraná! As diferenças dos indicadores sociais também são grandes no plano intrarregional, desqualificando as tradicionais regiões geográficas como critério para transferência de recursos.

O FPE é procíclico, estimula a expansão dos gastos na fase ascendente e gera pressão por assistência financeira federal na fase descendente. Seria interessante contemplar regras para "suavizar" sua distribuição, criando-se algo como um "Fundo de Poupança". Uma possibilidade seria a de se distribuir os recursos de acordo com uma média ou ajustados por um índice de preços para garantir um fluxo real constante, sendo os excedentes depositados em contas gráficas dos estados, que seriam utilizados em épocas de necessidade.

Algo semelhante aos chamados "fundos de dias chuvosos", mantidos por vários estados norte-americanos.*

---

* Texto formulado a partir da apresentação realizada no seminário "Federação e Guerra Fiscal".

Luiz Villela

Economista do BID

Economista com mestrado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), é economista fiscal líder da Divisão de Gestão Fiscal e Municipal do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Atua nas áreas de reforma tributária, de apoio à descentralização e aos governos locais, fortalecimento das relações federativas e em assuntos relacionados à tributação e política fiscal internacional, liberalização comercial e integração econômica. Foi professor na Escola de Administração da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV) e é membro da Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa, apoiando a Assembleia Nacional Constituinte em matéria fiscal. Possui mais de 20 artigos e cinco livros publicados.

Sérgio Prado
Professor da Unicamp

Introdução

Em fevereiro de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF), através do ministro Gilmar Ferreira Mendes, chamou a atenção da sociedade brasileira para um problema antigo, que vinha sendo protelado por 22 anos: a recomposição dos critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE). A manifestação do Supremo respondeu a quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) — propostas por estados do Centro-Oeste e da região Sul, que se julgavam prejudicados pela situação vigente.

O foco do problema se situa na Lei complementar 62, de 1989. Naquela ocasião, atendendo a um requisito contido nas Disposições Transitórias da Constituição de 1988, o Congresso Nacional tentou rever e aperfeiçoar os critérios de distribuição do FPE. A total impossibilidade de chegar, conjuntamente com os governadores estaduais, a um acordo sobre uma solução técnica do problema levou a uma opção pragmática e imediatista, que ficou depois conhecida como "congelamento" dos critérios: negociações *ad hoc* geraram um conjunto de coeficientes fixos para distribuição dos recursos, que vieram a constituir o chamado anexo da LC 62/1989. Desde então, a distribuição dos recursos do fundo passou a ser feita de forma estática, conforme estes coeficientes, e assim persiste até o momento[1].

A demanda imposta pelo STF questiona exatamente este caráter fixo, estático, dos critérios de distribuição, e exige que seja restabelecido o espírito da sistemática anterior, de um sistema dinâmico em que as dotações (coeficientes) estaduais não sejam fixas, mas variem na medida em que as disparidades em desenvolvimento econômico se modificam. O STF admitiu a vigência dos atuais dispositivos até dezembro de 2012, quando o problema terá que ter sido resolvido.

[1] Naquela ocasião, também a distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que anteriormente era um fundo de caráter nacional, aplicado igualmente a todos os municípios do país, passou a ser feita por uma divisão estática de coeficientes estaduais. Posteriormente, ao longo dos anos 1990 e 2000, a distribuição dos recursos, internamente aos estados voltou a ser feita conforme os critérios originais, mas o pré-rateio estadual foi mantido estático.

Decorridos mais de 20 anos, é possível dizer que o sentido original da criação dos fundos de participação se perdeu na memória política e institucional do país. As gerações mais jovens de *policy-makers*, na sua grande maioria, entendem tais fundos como um mero compartilhamento estático, pelo qual os governos subnacionais se apropriam de parcelas fixas dos impostos federais. Não existe consciência tecnicamente fundamentada do caráter particular que esse tipo de transferência assume nas federações modernas.

Este trabalho tem o objetivo de esclarecer a natureza peculiar de tais transferências, discutindo-as no contexto dos modernos sistemas de equalização existentes em todas as federações do mundo, e avaliar as alternativas existentes, para que se venha a cumprir aquilo que, com absoluta precisão e correção, exigiu o STF, na pessoa de seu ministro Gilmar Ferreira Mendes.

O Equilíbrio Vertical[2]

Rigorosamente, há em todas as federações do mundo dois problemas fundamentais a resolver no que se refere ao financiamento dos governos subnacionais. Podemos referi-los como os problemas do "equilíbrio vertical" e do "equilíbrio horizontal"[3].

O problema do equilíbrio vertical decorre do conflito entre dois traços básicos das federações contemporâneas. Por um lado, do ponto de vista da técnica e teoria tributárias, é mais eficiente atribuir os principais impostos aos governos de nível superior (federal, principalmente, e estados, doravante referidos como Governos de Nível Superior - GNS), tanto por motivos de eficiência na arrecadação, como, principalmente, para evitar que impostos sobre fatores econômicos não fixos sejam utilizados como instrumento de políticas regionais, gerando a chamada "guerra fiscal". Na maioria das grandes federações do mundo, os três impostos mais importantes – sobre

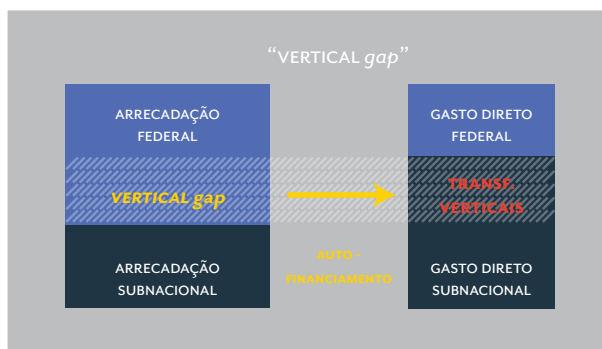
---

[2] Iremos utilizar, no que se segue, as seguintes siglas com seus respectivos significados: GI = governo intermediário (estados províncias, etc.); GL= Governo Local (municípios, comunidades, vilas etc.); GNS = Governos de Nível Superior (conjunto do governo central e governos intermediários); GSN= Governos Subnacionais (conjunto dos níveis de governo, exceto o governo central).

[3] A análise contida neste item é bastante resumida. Para um tratamento extensivo do tema, ver. PRADO, SC. (2006), Cap.1.

a renda, sobre folha de salários e sobre valor adicionado – são impostos nacionais uniformes, legislados e arrecadados pelo governo central[4].

Por outro lado, também em todas as federações, os encargos – responsabilidade pela execução das funções públicas principais – tendem a se concentrar nos governos regionais e locais. Nas últimas décadas do séc. XX, isto se acentuou, com o abandono da participação direta do Estado nas atividades produtivas – empresas estatais – e a ampliação das funções do Estado na área social, assim como em função da ampla preferência mundial pelos processos de descentralização desses encargos.

A conjunção desses dois determinantes – receita concentradas "acima", e encargos concentrados "abaixo" – leva ao fenômeno chamado de "*vertical gap*", que está na base do problema do equilíbrio vertical. Os GNS arrecadam recursos maiores do que aqueles exigidos para financiar seus gastos diretos, existindo, portanto, um "superávit" estrutural a seu favor. Por outro lado, os Governos de Nível Inferior (GNIs), ou seja, intermediários e locais, arrecadam com seus impostos próprios recursos muito inferiores à sua necessidade de financiamento. A situação assim gerada é ilustrada pela figura abaixo.

[4] O Brasil é a única federação em que o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) é atribuído aos governos intermediários. A rigor, existe IVA provincial no Canadá, onde o Quebec tem IVA próprio e cinco províncias menores têm IVA não independente, mas harmonizado como o IVA federal. Mas, quando tratamos de IVA nacional, existente em todo o território do país, todos os casos existentes são de impostos uniformes controlados por legislação federal. Em nenhum destes casos, os estados/províncias têm autonomia plena para definir alíquotas e base tributária, como no Brasil.

A existência estrutural do "*vertical gap*" exige a existência, também estrutural, de amplos sistemas de transferências verticais em todas as federações[5]. Os GSNs, principalmente o governo federal, têm que repassar continuamente, através destes sistemas, recursos para o financiamento dos gastos dos governos subnacionais não cobertos com seus próprios recursos.

A definição da parcela da arrecadação federal que deve ser repassada para os GSNs é conflituosa em qualquer federação. Mas, em federações como o Brasil, em que os encargos são na sua maioria concorrentes, e os três níveis de governo podem executar praticamente todos os serviços, essa definição se torna um dos problemas políticos centrais da federação.[6] A literatura cunhou a vaga expressão "pacto federativo" para designar um determinado padrão de distribuição dos recursos entre os níveis de governo, viabilizado pelo sistema de transferências verticais.

Nas federações mais desenvolvidas, tais como Canadá, Alemanha e Austrália, existe sempre algum arranjo institucional para rever periodicamente a distribuição vertical de recursos, tendo em vista adequá-la à constante modificação da atribuição de encargos. A intervalos regulares (p.ex. cinco anos), algum tipo de comissão ou colegiado analisa o perfil de encargos e determina modificação na distribuição vertical, em geral através do compartilhamento de algum imposto federal, mais frequentemente o IVA.

Em países onde não estão ainda desenvolvidos tais arranjos institucionais, a distribuição vertical é determinada pela força política dos diferentes níveis de governo em momentos históricos específicos. Isto pode levar a processos sucessivos do tipo "sístole-diástole", com alternância de concentração de recursos nos níveis superiores de governo e nos governos subnacionais.

[5] Algumas poucas federações são exceções que confirmam a regra. Nestas, basicamente por dispositivos de participação dos governos intermediários e locais no imposto de renda, estes níveis de governo têm grau elevado de autofinanciamento: no Canadá, na Suíça e nos países nórdicos, os governos locais são autofinanciados em percentuais que se situam entre 70-80% dos seus gastos. Nas demais federações, contudo, é elevada a dimensão das transferências verticais.

[6] Em algumas federações, como o Canadá, os encargos relativos a serviços sociais são exclusivos das províncias, sendo vedado ao governo federal executar estes serviços. Assim, o governo federal, para implementar projetos próprios nestas áreas, tem que atuar através dos GSNs, repassando recursos e financiando ações que são executadas pelos GSNs.

Ainda que haja muito a discutir sobre o equilíbrio vertical, este não é o tema deste trabalho. Iremos nos concentrar no problema principal do ponto de vista das desigualdades regionais, que é o do "equilíbrio horizontal".

O Equilíbrio Horizontal

De natureza totalmente distinta é o problema do equilíbrio horizontal. Ele se origina no fato de que as diferentes regiões do país, mesmo nas mais desenvolvidas federações, têm níveis diferenciados de desenvolvimento econômico. A maior ou menor riqueza da base econômica de cada jurisdição se reflete na maior ou menor capacidade fiscal de seus governos, quando consideramos apenas as receitas que podem ser arrecadadas a partir desta base, com impostos próprios.

Por outro lado, é fundamental que todos os cidadãos da federação recebam quantidade e qualidade de serviços públicos aproximadamente semelhantes, sob pena de efeitos perversos sobre a coesão social que necessariamente tem que ser mantida. Assim, governos mais pobres teriam que manter um nível possivelmente exorbitante de tributação sobre seus cidadãos para prover a mesma qualidade de serviços disponíveis em regiões mais ricas.

Este grave e fundamental problema das federações sempre foi resolvido através da utilização de transferências redistributivas, ou seja, regiões mais pobres recebem transferências de recursos que elas mesmas não podem arrecadar dadas suas bases tributárias. Evidentemente, este processo opera, de fato, uma transferência de recursos fiscais arrecadados nas regiões ricas para as regiões pobres, em geral através do papel do governo federal como arrecadador dos principais impostos[7].

A solução desse problema exige, nas federações, a existência do que vamos chamar genericamente "sistemas de equalização". Tais sistemas combinam, em diferentes modalidades, dois elementos básicos:

---

[7] Em poucas federações, o processo de redistribuição implica, também, transferência de recursos diretamente das regiões ricas para regiões pobres, sem passar necessariamente pela arrecadação federal de tributos. O sistema de redistribuição da federação alemã é o exemplo mais típico deste processo. As transferências horizontais – entre estados (länders) – permitem que, ao final do processo de redistribuição, cada estado (lander) receba recursos que virtualmente igualam a capacidade de gasto *per capita* de todos os estados (länders).

1. Uma dotação de recursos, que pode ser fixa ou variável. As dotações fixas são em geral percentagens da receita de grandes impostos, ou percentagem da receita total do governo federal. As dotações variáveis são sempre recursos orçamentários do governo federal, definidas a cada ciclo orçamentário anual.

2. Um conjunto de critérios de distribuição, que permita alocar os recursos da dotação de forma que as jurisdições mais "pobres" recebam mais recursos.

Princípios Norteadores de Sistemas de Equalização

Há dois princípios gerais norteadores dos sistemas de equalização:

1. Princípio da capacidade fiscal (doravante PCF) – o sistema toma como referência as receitas próprias *per capita* das jurisdições[8] e distribui os recursos de forma que a receita *per capita* de cada jurisdição seja igualada ou aproximada da média nacional. Este é o princípio dos sistemas alemão e canadense.

2. Princípio das necessidades fiscais (doravante PNF) – o sistema faz uma avaliação das diferenças em necessidades fiscais (demanda por serviços públicos) e dos custos de provisão entre as jurisdições, gerando indicadores que servem para ponderar a distribuição *per capita* dos recursos, alocando maiores recursos aos que têm maiores necessidades e custos.

A literatura teórica de federalismo fiscal é consensual no entendimento de que o segundo modelo é superior ao primeiro, mas também entende que a solução ainda mais eficiente é dada pela combinação dos dois sistemas. SHAH, A. (1996); BOADWAY, R. (1991). Isso porque não apenas as necessidades e custos podem ser muito distintos entre jurisdições, situação em que a simples equalização de receitas pode não ser adequada, como também a capacidade própria de financiamento pode divergir muito. Assim, o sistema ideal consideraria necessidades e custos, e utilizaria estes

---

[8] Em geral, toma-se todas as receitas livres, incluindo a arrecadação própria e as transferências livres recebidas de NGS, excluído, obviamente, o próprio fundo equalizador.

indicadores para distribuir recursos considerando também a diferente capacidade de autofinanciamento das jurisdições.

Entretanto, sistemas eficientes e precisos de avaliação de necessidades são complexos e custosos, envolvendo detalhada produção de dados e tratamentos estatísticos. A única federação que desenvolveu plenamente tal sistema é a Austrália, que faz em bases permanentes a avaliação de cerca de quarenta rubricas de despesas sociais, estabelecendo para cada uma delas uma medida da demanda pelo serviço em cada jurisdição e do seu custo de provisão. Estes indicadores são atualizados constantemente, através do trabalho de uma equipe técnica permanente com cerca de 50 técnicos, a famosa Grants Comission[9].

O sistema australiano é o que mais se aproxima da perfeição técnica, uma vez que o país de fato combina os dois princípios. O procedimento básico, neste caso, é fazer a equalização simples da capacidade de gasto *per capita*, referida à receita própria, e depois aplicar a ponderação em função dos indicadores de necessidades fiscais e custos. Desta forma, a dotação de províncias que tem maiores custos ou maiores problemas é ampliada, reduzindo os recursos entregues às demais províncias.

Já os sistemas que adotam somente o PCF, demandam menor volume de dados, embora, quando aplicados devidamente, também envolvam algumas estatísticas problemáticas (retomamos à frente). Esta foi a opção adotada por Canadá e Alemanha. Seus sistemas não consideram diferenças em necessidades e custos, limitando-se a igualar (Alemanha), ou reduzir (Canadá), a diferença das capacidades de gasto *per capita*. Um fator essencial nesta escolha é o grau de disparidades inter-regionais dos países. Canadá e Alemanha são mais homogêneos, e o PCF atende satisfatoriamente. Já a Austrália tem disparidades mais elevadas, o que levou o país a enfrentar a tarefa de calcular necessidades fiscais.

Embora a adoção plena e eficiente do PNF envolva sistemas complexos e custosos de estatísticas, é possível fazer uma aplicação aproximada deste princípio de forma bem mais simples e econômica. Trata-se da utilização de

[9] Para detalhes destes procedimentos, ver PRADO, S. (2006), cap. 4.

parâmetros macroeconômicos e macrossociais como indicadores indiretos das necessidades fiscais. Os mais típicos são o PIB *per capita* e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). É também possível utilizar parâmetros setoriais específicos relativos à habitação, saneamento, infraestrutura social e econômica. Indicadores sintéticos ou um conjunto de indicadores setoriais constituem uma aproximação na avaliação de necessidades.

No entanto, o conjunto de necessidades fiscais a que os GSNs atendem é peculiar a cada federação. Depende dos encargos atribuídos a estes governos e dos padrões médios de serviços numa dada etapa de desenvolvimento, assim como da eventual participação do setor privado. Nenhum indicador sintético as apreende adequadamente. Por exemplo, não há indicador sintético que reflita adequadamente as necessidades fiscais correspondentes ao conjunto dos encargos estaduais no Brasil. Somente quando levamos a avaliação de necessidades a abranger todos os setores e funções, podemos obter bons resultados.

Com base em tudo isso, podemos postular esquematicamente a existência de três modelos possíveis de equalização, que apresentamos como "tipos ideais", os quais abrangem grande parte dos sistemas existentes:

1. Modelos rústicos orientados por necessidades – utilizam parâmetros macro ou setoriais para obter aproximação às necessidades fiscais. O FPE brasileiro (na concepção original, pré 1989) pertence a esta categoria, utilizando área territorial e o inverso da renda *per capita* como parâmetros. Vamos chamá-los doravante de "modelos paramétricos".

2. Modelos orientados pelo PCF – Não levam em consideração as diferenças em necessidades, atuam sobre a receita própria disponível de cada jurisdição, reduzindo diferenças em capacidade de gasto *per capita*. Passamos a chamá-los "modelos de equalização de receitas".

3. Modelo de equalização plena (australiano)

a) Realiza avaliação detalhada e abrangente de necessidades fiscais e custos, utilizando esta avaliação como fator de ponderação na distribuição.

b) Leva em consideração a receita própria dos governos.

Os sistemas paramétricos têm sido utilizados nos países em desenvolvimento. Índia e Brasil são os melhores exemplos. A discussão

sobre fundos de participação no Brasil, nos anos recentes, tem se dado exclusivamente no âmbito de sistemas paramétricos. Todos os projetos em discussão hoje no Congresso Nacional, assim como alguns outros de origem acadêmica, se concentram em propor conjuntos alternativos de indicadores sintéticos ou setoriais como critério de rateio para os fundos de participação.

O modelo de equalização plena seria, com certeza, o caminho para um país como o Brasil, com elevadas disparidades regionais em necessidades, custos e receita. Mas isto não é viável no curto prazo (entendido aqui como aquele estabelecido pelo STF para ajuste do FPE), e, portanto, não vamos aqui nos estender sobre ele[10]. Deveria, contudo, entrar com certeza no planejamento de médio/longo prazos de uma reforma fiscal-federativa ampla tão necessária no Brasil.

Tentaremos justificar em seguida nossa opinião de que na atual conjuntura, haveria vantagens técnicas, políticas e operacionais que recomendariam a adoção do sistema de equalização de receitas, como um passo intermediário para o futuro desenvolvimento de um sistema pleno de equalização à australiana.

Sistemas Paramétricos de Equalização

Estes sistemas têm uma característica comum: são todos do tipo dotação fixa de recursos[11]. Seu traço distintivo é que utilizam indicadores (parâmetros) macroeconômicos e/ou sociais como critério de equalização. Tais parâmetros são utilizados como fatores de ponderação incidentes sobre as dotações *per capita* de recursos.

---

[10] Um tratamento exaustivo deste tema foi feito, em análise comparativa das federações australiana, canadense, alemã e indiana, em PRADO, S. (2003).

[11] Dotação fixa aqui significa que o montante de recursos é definido exogenamente, independentemente dos critérios de equalização. Exemplos comuns: percentagem dada da receita federal total (Índia); a totalidade da receita do IVA (Austrália); cerca de metade da arrecadação de imposto de renda e IPI (Brasil). É evidentemente que estes montantes variam ano a ano, mas seu montante depende de outros fatores que não os próprios critérios de distribuição. Quando a dotação é variável, o seu montante resulta da aplicação dos critérios, sendo, portanto, subordinado.

Os parâmetros mais comumente utilizados são:

• Renda *per capita* ou produto bruto per capita das jurisdições;

• Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das jurisdições;

• Indicadores diversos de pobreza e carências sociais; e

• Indicadores de carência em infraestrutura econômica.

O procedimento padrão nestes sistemas é:

1. Calcular uma distribuição preliminar de recursos em função da população de cada jurisdição, de forma que a cada uma delas seja atribuído inicialmente um mesmo montante de recursos *per capita*. Isto gera um percentual inicial de distribuição uniforme dos recursos.

2. Ponderar esta distribuição pelo indicador de desigualdade escolhido, de forma que quanto mais desfavorecida a jurisdição, segundo aquele indicador, mais aumenta o seu coeficiente de participação.

A lógica fundamental destes sistemas é uma aplicação rústica e simplificada do "princípio das necessidades fiscais", tal como discutido acima. Não iremos aprofundar exemplos destes modelos, uma vez que são familiares aos participantes do debate brasileiro.

Três características destes modelos são de enorme importância para a discussão que realizamos neste texto:

1. A rigidez do sistema. Qualquer um dos possíveis parâmetros que podem ser utilizados são relativamente rígidos no curto prazo, alguns deles sendo gerados a intervalos longos (por ex. PIB, IDH), com o que, durante este intervalo, a distribuição é rígida e estática. O uso muito comum do PIB *per capita* significa que, na melhor das hipóteses, a distribuição ficará estática por um ano inteiro;

2. Capacidade de refletir as necessidades fiscais. É evidente que qualquer indicador sintético do tipo daqueles citados acima será sempre uma medida altamente imperfeita das diferenças em necessidades fiscais. O ideal, como já vimos, seria uma avaliação mais detalhada destas necessidades que cobrisse as principais funções e subfunções do gasto público para as diferentes jurisdições, abrangendo saúde, educação, infraestrutura econômica, habitação, meio ambiente etc., tal como discutido acima. Nos

países em desenvolvimento, dadas as dificuldades para obter tais avaliações, os parâmetros macroeconômicos e sociais tipo renda, IDH etc. atuam como *second best*. Iremos retomar este ponto diversas vezes à frente; e

3. A consideração da capacidade própria de gasto. As transferências verticais, neste método em que o critério se apoia num parâmetro "exógeno", macroeconômico ou social, tornam-se apenas mais uma receita dos governos subnacionais beneficiados, e são totalmente independentes das demais receitas recebidas por eles. No caso brasileiro, por exemplo, o FPE é uma dentre diversas transferências e receitas próprias recebidas pelos estados. Isto tem duas consequências. Primeiro, se alguma destas receitas tem um comportamento atípico em uma dada jurisdição, por exemplo, um crescimento inesperado e diferenciado num certo período (ou uma queda importante), o sistema de equalização não reage a esta modificação, continuará remetendo para esta jurisdição o mesmo montante de recursos que resulta do parâmetro, que é estável no curto prazo. Com isso, a jurisdição receberá um montante total de recursos muito mais elevado (ou muito menor), relativamente, que as demais. Em segundo lugar, uma jurisdição que, perante o critério adotado (p. ex. o IDH) teria necessidades maiores de recursos, pode ter receita própria mais elevada[12], com o que transferências maiores vão gerar uma receita final muito elevada para esta jurisdição, o que não reflete necessariamente sua necessidade de recursos, mas, muito mais, a ineficiência do seu processo orçamentário para atender às necessidades da sua população.

Sistemas de Equalização de Receita

A alternativa mais imediata aos sistemas paramétricos é dada pelos sistemas que não utilizam parâmetros "exógenos" como critério, mas partem diretamente da receita própria disponível de cada jurisdição.

Em toda federação, os governos subnacionais têm, constitucionalmente, o poder de arrecadar determinados impostos. Este poder lhes permite

[12] O que pode indicar um estado que, mesmo sendo relativamente rico, não dedica adequadamente seus recursos para atenuar os problemas sociais que enfrenta.

obter, autonomamente, com base apenas em sua economia doméstica, um determinado montante de receita. Evidentemente, esta receita será, em média, proporcional ao nível de desenvolvimento econômico de cada jurisdição. Se uma jurisdição tem baixa capacidade econômica, em média conseguirá arrecadar menor montante de recursos fiscais per capita que outra jurisdição mais rica. Assim, a receita própria *per capita* que pode ser obtida por cada jurisdição, passa a representar um indicador adequado para orientar a distribuição de recursos que visem reduzir as disparidades inter-regionais.

Os sistemas que utilizam esta abordagem têm os seguintes componentes:

1. São feitas estimativas regulares da capacidade própria de financiamento de todas as jurisdições (arrecadação própria *per capita*, dados os impostos próprios e a dimensão das bases tributárias de cada uma);

2. Assume-se o princípio básico de que a equalização deve tornar o mais possível semelhantes as capacidades finais de gasto *per capita* das jurisdições. A ideia é que cada jurisdição obtenha, no final do processo, montantes de recursos por cidadão em dimensões semelhantes, que permitam oferecer serviços públicos semelhantes aos das demais jurisdições, mesmo que ela seja econômica e fiscalmente mais "pobre"; e

3. As estimativas de receita própria são utilizadas diretamente como *inputs* para o cálculo das transferências. Jurisdições que têm menor capacidade própria de financiamento receberam maiores dotações, e vice-versa.

Num sistema paramétrico, tal como exposto no item anterior, o indicador macroeconômico ou social funciona, de fato, como uma *proxy* da receita própria das jurisdições. Se estas têm IDH baixo, ou renda *per capita* baixa, deverá ter também menor receita fiscal *per capita*, e, portanto, tem que receber mais recursos. A diferença com o sistema de equalização de receita é que ele não utiliza um indicador indireto, mas toma diretamente a receita própria de cada jurisdição e determina as transferências a partir da dimensão relativa desta receita própria.

Gostaríamos de voltar às características que já destacamos para os sistemas paramétricos. Vamos contrastá-las com o comportamento correspondente dos sistemas de equalização de receita.

1. A rigidez do sistema. Evidentemente, a utilização das receitas fiscais, ao invés de parâmetros macro ou sociais como base da equalização, remove totalmente a rigidez do sistema. As receitas próprias podem ser estimadas virtualmente em tempo real, com no máximo dois meses de defasagem. Assim, qualquer modificação em uma receita específica de uma jurisdição específica irá se refletir na sua dotação final de transferências, garantindo, no curto prazo, que todas as jurisdições tenham, em média, as capacidades de gasto *per capita* previstas pelo sistema. Se um estado perde receita, por exemplo, devido a uma quebra de safra, ou catástrofes naturais, ou mesmo pela fragilidade de mercados internacionais para seus produtos, em curto prazo as transferências do sistema para este estado serão aumentadas, gerando um efeito compensatório à perda anteriormente verificada;

2. Capacidade de refletir as necessidades fiscais. No método de equalização de capacidade de gasto, tal como praticado na Alemanha e Canadá, não há, de forma geral, consideração pelas diferenças nas necessidades fiscais. O princípio subjacente ao sistema é igualar a capacidade financeira de prover serviços (ou reduzir as diferenças nesta capacidade), sem levar em conta que algumas jurisdições têm algumas necessidades ampliadas, ou podem enfrentar custos mais elevados para prover os mesmos serviços. De forma geral, a suposição implícita no sistema é que jurisdições mais pobres terão, simultaneamente, menor capacidade própria de arrecadação e maiores necessidades fiscais, com o que a equalização da capacidade de gasto seria adequada[13]; e

3. A consideração da capacidade própria de gasto. Os sistemas de equalização de receita não são, por definição, mais uma receita, mas um sistema que "olha" as demais receitas das jurisdições e busca reduzir as diferenças entre elas. Eles tomam como ponto de partida a totalidade das demais receitas próprias recebidas pelas jurisdições, e determinam a distribuição dos recursos, de forma a equalizar a sua capacidade final *per capita*. Assim, qualquer oscilação significativa na receita própria de determinadas jurisdições (para mais ou para menos), irá se refletir num movimento compensatório das

[13] A Alemanha incorpora alguns elementos de necessidades fiscais não muito sofisticados no seu sistema, que é basicamente um sistema de equalização centrado na capacidade de gasto.

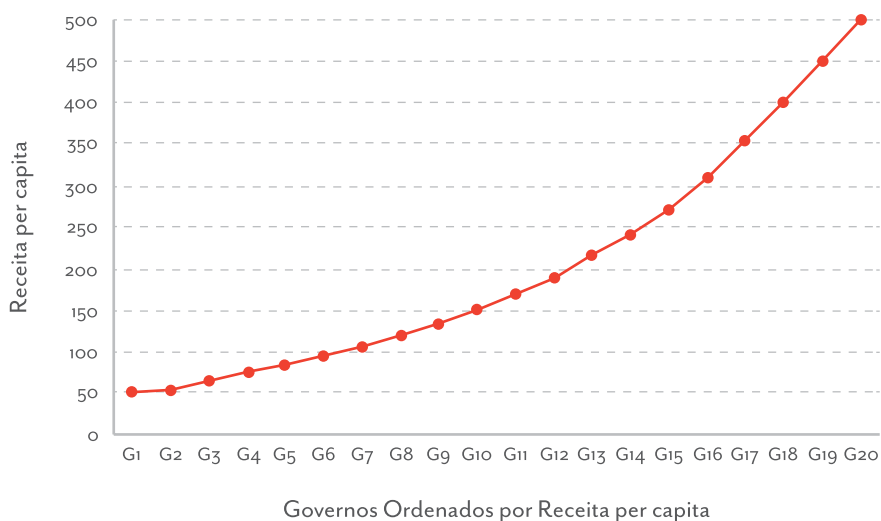
transferências do sistema, trazendo sempre a capacidade de gasto *per capita* de cada jurisdição a um equilíbrio em toda a federação.

Como já vimos, há duas federações importantes que utilizam plenamente este sistema. No Canadá, temos um sistema do tipo em que o critério de equalização comanda, e o montante de recursos destinados às transferências é uma variável subordinada. O sistema calcula as receitas próprias das províncias. Depois, calcula a receita própria média do conjunto das províncias. Todas as províncias que têm receita própria abaixo da média recebem os recursos necessários para trazê-las até à receita per capita média da federação. As províncias mais ricas, que têm receita própria superior à média, nada recebem, e, portanto, mantêm poder de gasto superior ao das demais províncias.

Já na Alemanha, este sistema é aplicado de forma diferente. A receita própria potencial é calculada para cada "länder" (estado), etapa similar àquela realizada no Canadá. Depois, numa primeira rodada, parte da receita do IVA federal é utilizada para reduzir as disparidades entre os diversos länders. Nesta etapa, as disparidades em capacidade de gasto *per capita* já são bastante reduzidas. Numa etapa final, definem-se transferências diretas horizontais entre länders, de forma que as capacidades de gasto *per capita* de todas as jurisdições se tornam virtualmente idênticas. Seria aproximadamente equivalente a que, no Brasil, depois da distribuição do FPE, fossem determinadas transferências adicionais dos estados ricos para os pobres, a partir da sua arrecadação própria, para tornar quase igual a capacidade de gasto entre os estados.

O sistema alemão é muito mais redistributivo do que o canadense. Ambos, contudo, têm como lógica básica equalizar a capacidade de gasto *per capita* das jurisdições. A diferença é que a Alemanha força transferências adicionais que retiram recursos das jurisdições ricas, atingindo uma equalização quase perfeita. No Canadá, as transferências federais se limitam a ampliar a capacidade de gasto *per capita* dos mais pobres, enquanto os ricos permanecem na mesma situação.

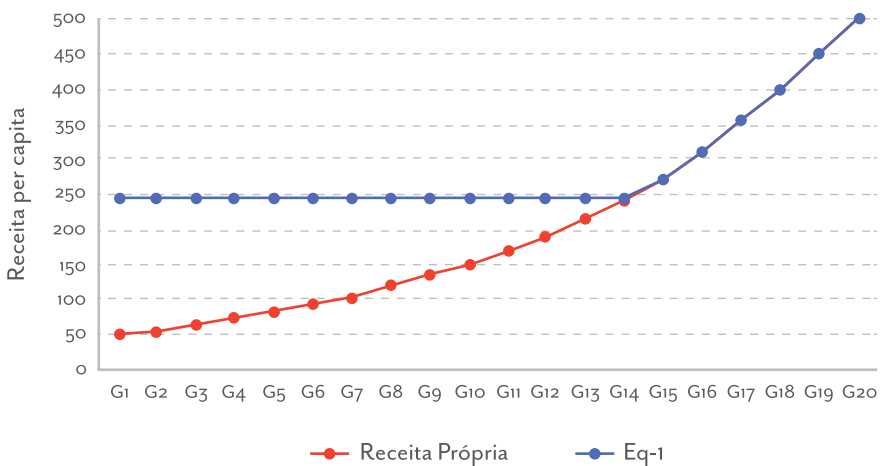
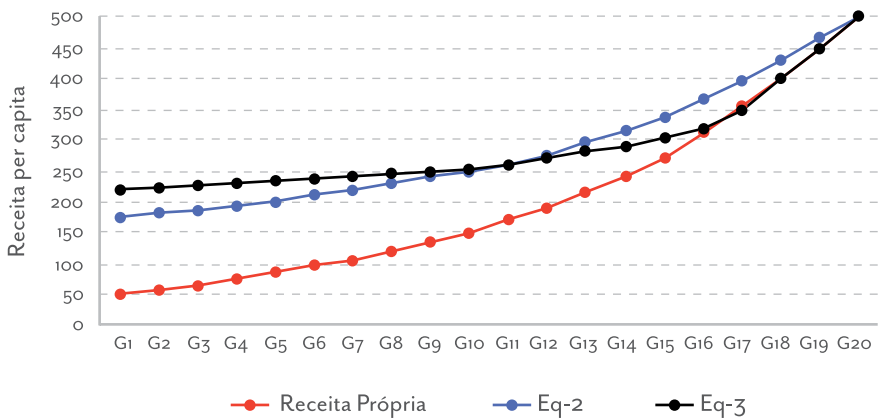
Um Possível Modelo de Equalização de Receitas[14]

Como já exposto, este sistema utiliza como insumo básico a receita própria *per capita* que pode ser obtida pelos estados, a partir de sua competência tributária. Vamos supor uma federação com 20 estados hipotéticos, cuja receita própria *per capita* apresente o perfil indicado no gráfico abaixo.

O gráfico apresenta os 20 estados ordenados por receita própria *per capita*. O estado mais pobre obtém apenas 50 unidades monetárias por cidadão, enquanto o estado mais rico obtém 500 unidades monetárias por cidadão. Este gráfico resume a essência do problema da equalização horizontal: a federação deve encontrar formas de reduzir a disparidade em capacidade de gasto *per capita* entre as jurisdições.

[14] Esta metodologia específica para utilização da equalização de receitas foi desenvolvida em trabalho realizado por técnicos do governo do estado de Goiás, em sua participação no Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, em 2007, sob coordenação do autor. Ver, SILVA, A. L. et alii (2007).

Vamos admitir que a opção feita por esta federação seja por uma dotação predefinida de recursos, que pode ser a arrecadação de um dado imposto, ou pode ser um percentual da receita total do governo federal, ou, como no Brasil, uma percentagem da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Existe, portanto, um dado montante de recursos que deve ser distribuído entre estes estados.

A dimensão da dotação total de recursos vai definir, evidentemente, o grau em que as disparidades poderão ser reduzidas. Dotações muito elevadas podem permitir até uma igualação plena da capacidade de gasto, enquanto uma dotação menor poderá apenas reduzir parcialmente as disparidades.

Dada a dotação, é possível escolher diversos graus de redistributividade para a operação do sistema. Isto é feito através da seleção do que chamamos Valor de Referência (doravante VR). Ele define certo nível de renda *per capita* tal que todos os estados que estão acima deste nível não recebem recursos do sistema, e todos os estados que estão abaixo recebem, de forma inversamente proporcional à sua receita própria. Podemos iniciar pela possibilidade que chamaríamos de "máxima redistributividade": o VR é escolhido de forma que os recursos disponíveis são esgotados trazendo os estados mais pobres para o mais elevado nível de receita *per capita* possível. No nosso caso hipotético, vamos supor que este valor seja de aproximadamente 245 unidades monetárias.

Dada a dotação, foi possível conceder recursos a todos os estados com receita própria *per capita* abaixo de 245 unidades monetárias. Note-se que quanto mais pobre o estado, maior o volume de recursos *per capita* ele recebe, de forma a que, ao final, não exista nesta federação estado com capacidade de gasto menor que 245 unidades monetárias. Por outro lado, os estados mais ricos nada recebem. A área entre a linha horizontal azul e a linha vermelha, ponderada pelas populações dos estados envolvidos, iguala a dotação total de recursos disponíveis para o fundo. Portanto, quanto maior a dotação total disponível, mais elevado poderá ser o nível ao qual sejam trazidos os estados mais pobres.

No outro extremo, podemos imaginar uma situação em que todos os estados, exceto o mais rico, receberiam algum recurso. Esta seria a opção de mínima redistributividade, e seria indicada por um VR igual à receita própria do Estado mais rico (no caso, 500 unid. monetárias). A linha 1 (azul) no gráfico acima apresenta esta situação. Todos os estados, exceto o mais rico, recebem algum recurso, inversamente proporcional à sua receita própria. Como a dotação total passa a ser dividida entre mais estados, piora a situação dos mais pobres.

Uma opção intermediária, indicada pela linha 2 (preta) no gráfico, adotaria como VR o valor de 350 unidades monetárias, fazendo com que

somente cinco estados ficassem excluídos da distribuição, o que melhoraria a dotação dos estados mais pobres em geral, em relação à linha azul.

Nos dois casos anteriores, a distribuição é feita por um algoritmo que distribui os recursos proporcionalmente à diferença entre a receita base da jurisdição e o valor de referência.

Neste modelo, o controle do grau de redistributividade se apoia na definição do VR, pela qual se exclui uma dada quantidade de estados mais ricos da distribuição. Fica evidente que é possível estabelecer de forma objetiva e simples um processo de elevação constante da redistributividade do sistema ao longo do tempo, o que permite a transição de um sistema de baixa redistributividade (o que se aproxima do brasileiro atual, onde mesmo o Distrito Federal, muito rico, recebe recursos do FPE, o que não deixa de ser estranho) para um sistema de alta redistributividade, onde os recursos disponíveis se concentrem em melhorar a capacidade de gasto dos mais pobres.

O Problema de Regular o Grau de Redistributividade

Qualquer sistema de equalização, paramétrico ou centrado nas receitas, deve ter como condição essencial garantir aos governos e à sociedade a possibilidade de adotar diferentes graus de redistributividade. Isto se aplica particularmente aos sistemas que utilizam dotações predefinidas de recursos, como é a o caso mais frequente. Se tomarmos como exemplo o Brasil, nosso sistema, para os estados, tem uma dotação dada de recursos: cerca de 21,5% da arrecadação do IR e do IPI.

Dada a dotação, deve-se poder escolher entre alternativas mais ou menos redistributivas. A opção mais radical seria utilizar os recursos dados exclusivamente para melhorar a situação fiscal dos estados mais pobres, e excluir totalmente os ricos. No outro extremo, o sistema poderia conceder algum recurso a todos os estados, evidentemente concedendo maiores recursos para os mais pobres. O sistema atual do FPE, no Brasil, é deste tipo. Todos os estados, mesmos os mais ricos, recebem dotações do fundo.

Existem duas formas básicas para definir o grau de redistributividade de qualquer sistema de equalização. A primeira é simplesmente excluir

da distribuição dos recursos um conjunto de jurisdições mais ricas e desenvolvidas, estabelecendo algum critério de corte que selecione apenas jurisdições mais pobres. Isto pode ter como critério o PIB ou a renda *per capita*,[15] ou ainda, pela receita tributária própria, ou simplesmente, de forma discricionária, estabelecer a exclusão de determinadas jurisdições. Nos sistemas existentes, esta opção é em geral adotada quando o sistema de equalização visa apenas aumentar a capacidade fiscal dos mais pobres, como é tipicamente o caso no Canadá. Quando o sistema visa transferir um volume maior de receitas que compõe financiamento necessário mesmo para províncias e estados mais ricos, então todos são incluídos no processo (como é o caso do sistema australiano)[16]. O modelo de equalização descrito logo acima utiliza esta forma de controle de redistributividade, representada pela escolha do VR.

A segunda forma é a adoção do que vamos chamar, para adotar uma linguagem compatível com os sistemas brasileiros, de "reservas": define-se que x% dos recursos serão distribuídos entre estados mais pobres, e y% dos recursos serão distribuídos entre os ricos, definindo também algum critério para separar os dois universos. A forma, digamos, tecnicamente mais razoável de fazer isto é utilizar algum indicador macroeconômico ou social como referência. Por exemplo, x% dos recursos seriam distribuídos entre as jurisdições que têm renda *per capita* abaixo da média do país, e y% seria distribuído entre as jurisdições que ficam acima da renda média do país. Obviamente, $x > y$ é uma condição lógica deste raciocínio.

As "reservas" são, na sua essência, um mecanismo pelo qual desmembramos o fundo redistributivo em dois ou mais fundos, cada um deles distribuindo recursos para um determinado conjunto de jurisdições, e, eventualmente, por diferentes critérios. No caso brasileiro, o FPE vigente utiliza um conceito muito peculiar de reserva: 85% dos recursos são

---

[15] Como mencionado, no Canadá o sistema exclui dos benefícios todas as províncias cuja receita fiscal própria seja superior à média nacional das receitas próprias.

[16] Na Austrália, a dotação de recursos que é distribuída pela equalização abrange toda a receita do IVA, que é federal. Seria como se, no Brasil, ao invés de imposto de renda e IPI, os recursos dos fundos de participação fossem constituídos pela receita global do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Neste caso, necessariamente todos os estados teriam que participar, ainda que com benefícios maiores para os mais pobres.

reservados para estados das regiões NO-NE-CO, e 15% são distribuídos entre os estados do Sul e Sudeste. Cada um destes "subfundos" utiliza os mesmos critérios para alocar recursos entre seus "clientes".

Em princípio, os dois métodos de regulação do grau de redistributividade podem ser utilizados tanto em sistemas paramétricos como em sistemas de equalização de receitas. Nada impediria, por exemplo, que nosso modelo de equalização exposto acima utilizasse reservas ao invés de VR. Mas, de forma geral, os métodos paramétricos que vêm sendo concebidos no Brasil desde os anos sessenta utilizam amplamente "reservas", ou seja, optam pelo "fatiamento" da dotação de recursos. A única possível vantagem das "reservas" em relação ao primeiro método, da exclusão, é que ela permite conceder recursos também para as jurisdições mais ricas, enquanto o método da exclusão reserva os recursos apenas para os que se situam abaixo de certo nível de necessidades sociais, determinado por algum indicador macroeconômico ou social.

Uma Apreciação Geral dos Dois Sistemas

Não há espaço neste artigo para uma apreciação técnica aprofundada dos dois sistemas. Este trabalho exigiria, principalmente, detalhadas simulações das diversas alternativas, única forma de dirimir muitas das dúvidas e polêmicas que cercam a questão. Existe, no Brasil, uma extensa tradição no uso de sistemas paramétricos, que, pode-se dizer, constituem a linguagem padrão para qualquer tentativa de reforma dos fundos de participação. Por outro lado, os métodos alternativos, embora tenham recebido alguma divulgação no período recente, são em geral vistos com reservas por boa parte dos técnicos especializados nos governos estaduais. Este item tenta alinhavar, primeiro, aquelas que entendemos serem as deficiências básicas dos sistemas paramétricos. Adiante, tentaremos elencar as críticas mais frequentemente levantadas contra a equalização de receitas, complementadas por observações críticas de nossa lavra.

As Limitações dos Métodos Paramétricos

Existem três aspectos críticos relevantes quanto ao uso dos sistemas paramétricos.

1. A inexistência do "parâmetro certo"

Sistemas paramétricos são uma aproximação grosseira ao princípio das necessidades. Na impossibilidade de uma avaliação plena de necessidades e custos, selecionamos indicadores que simulam grosseiramente esta avaliação. No Brasil, o sistema criado pelo Código Tributário Nacional (CTN) e outros, que foram propostos até os anos 1990, tendiam a utilizar parâmetros sintéticos macroeconômicos. No período recente, o debate brasileiro se tornou um verdadeiro torneio de indicadores setoriais diversos, associados a diferentes critérios de "fatiamento" das dotações. Propostas em andamento no Congresso dividem o FPE em seis ou oito subdotações, aplicando a cada uma delas um parâmetro distinto.

Mesmo quando adotamos parâmetros sintéticos, os resultados serão diferentes para cada parâmetro. É evidente que, de forma geral, para todos eles ocorrerá que os estados mais atrasados receberão mais recursos, mas a posição relativa de cada estado pode ser alterada pela mudança de parâmetro. Se partirmos para parâmetros setoriais específicos (saneamento, água tratada, esgotos etc.), o problema se agrava. Cada combinação de parâmetros irá gerar deslocamentos na posição relativa dos estados na escala de beneficiamento pelas dotações do fundo.

O ponto crucial é que não há argumentos decisivos para provar que um dado parâmetro ou "*set*" de parâmetros é mais certo, justo ou adequado. Como o sistema é necessariamente um jogo de soma zero, cada alternativa implicará ganhadores e perdedores. Estes, seguramente, tenderão a considerar adequado outro conjunto de parâmetros, que reflita as suas próprias necessidades. Tudo o que se pode dizer, objetivamente, é que quanto maior o número de parâmetros utilizados, mais correta será a avaliação de necessidades, pois estaríamos nos aproximando do sistema pleno australiano.

Isto tornará extremamente complexo e conflituoso o processo de reforma, o que já se vislumbra na disparidade de projetos que estão surgindo no Congresso Nacional. Não é demais lembrar que estes critérios de rateio paramétricos foram estabelecidos (outorgados), originalmente, em pleno regime autoritário, e na única situação, desde então, em que se tentou reformulá-los, resultou a pragmática anomalia que agora está sendo questionada, por absoluta impossibilidade de se chegar a um consenso

sobre um método tecnicamente adequado. Nada sugere que seja fácil entrar em acordo agora sobre quais são os parâmetros adequados.

2. O isolamento do fluxo de recursos

Sistemas paramétricos criam uma transferência autônoma, independente, no sentido de que o sistema não leva em consideração a receita própria que o Estado já dispõe, e distribui os recursos do fundo "cegamente" com base nos indicadores escolhidos. Se um estado que, pelo indicador, deve receber recursos maiores, já detém receita própria elevada, ela acabará contando com recursos inadequadamente elevados, e vice-versa. Mais importante ainda, a função equalizadora se torna muito limitada, uma vez que qualquer modificação nas receitas próprias de uma dada jurisdição será ignorada pelo sistema, que continuará endereçando a ela a mesma quantidade de recursos. Assim, tendências de médio prazo que alterem a receita própria *per capita* das jurisdições, como crescimento econômico diferenciado, surgimento de novas fontes de receita (recursos minerais, por exemplo) levarão a desvios cumulativos que resultarão em grandes diferenças na capacidade de financiamento, que serão ignorados pelo sistema.

3. Sistemas de equalização x fundos com função específica

No debate recente no Brasil, o FPE (e para este efeito, também o FPM) aparece como uma espécie de "bombril federativo", com mil e uma utilidades. Algumas propostas de reforma parecem entender o fundo como um "fundo contra a pobreza": propõe que os parâmetros únicos de distribuição sejam índices de analfabetismo, mortalidade infantil, taxa de pobreza etc. Em outros argumentos, ressalta-se que a Constituição de 1988 indica a busca do equilíbrio "socioeconômico" como função do FPE, e, portanto, deslocam a ênfase para indicadores relacionados a políticas de desenvolvimento econômico. Já mesmo antes da decisão do STF, diante da pressão pela extinção da guerra fiscal do ICMS, muitos estados passaram a defender recursos para políticas de desenvolvimento estaduais, um novo fundo que seria distribuído entre os estados pelos critérios do FPE. Mais recentemente, ganhou força a ideia de que os recursos do Pré-Sal sejam distribuídos pelos critérios do FPE!

Este é um velho vício do federalismo brasileiro, certo pragmatismo que lança mão dos instrumentos que estão à mão, sem considerar as implicações.

Como o FPE e o FPM são, de fato, os únicos fundos efetivamente redistributivos existentes, sempre que se trata de distribuir recursos a eles se recorre.

No entanto, pelo menos ao considerarmos as experiências e a sabedoria internacional neste tema, fundos de equalização têm funções muito precisas. Eles não proveem transferências que visem financiamento específico de um setor ou outro. Em todos os países onde existem, e no Brasil não é diferente, estes sistemas têm sua lógica estreitamente ligada à ideia de autonomia federativa. A lógica é dotar os estados/províncias de recursos necessários para que possam prover, considerando o conjunto de suas atribuições, serviços de nível médio nacional aos cidadãos. Não há qualquer regra que obrigue os GSN a dado perfil de gasto: os recursos são livres. Os recursos serão submetidos à alocação pelos seus respectivos governo e parlamentos.

Exatamente porque os recursos do FPE (e de qualquer outro fundo de equalização) são livres, faz pouco sentido condicionar sua distribuição a qualquer setor ou função específica, pois não há garantia de que os recursos serão aplicados nestas áreas, sendo o Estado soberano quanto a esta decisão. Parece ser mais coerente equalizar a receita *per capita* dos estados, ao invés de buscar ponderações orientadas por pobreza, atraso econômico e outras.

Mas, perguntariam alguns, como fazemos então com as necessidades sociais mais graves, ou os casos de atraso econômico agudo? A resposta não reside em atribuir múltiplas funções ao FPE. Em todas as mais organizadas federações, existe uma combinação de transferências livres, basicamente aquelas destinadas à equalização, com transferências condicionadas, que constituem o que costumamos chamar "programas nacionais": o governo central transfere recursos para serem aplicados em determinado setor onde é desejável ou necessário que exista alguma regulação e gestão nacional, e os GSN respondem pela execução do gasto. No Brasil, o "programa nacional" típico é o Sistema Único de Saúde (SUS). O governo federal responde hoje por parcela majoritária do gasto público total em saúde, e os GSN respondem por mais de 90% da execução deste gasto. Com características de sistema de equalização, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é também um programa nacional, pelo aspecto da

regulação federativa na redistribuição de recursos dentro de cada estado, e pela complementação federal.

A pergunta é: porque não existem sistemas semelhantes em áreas como saneamento, infraestrutura de transportes e outros? Porque não existem programas nacionais sérios voltados para o desenvolvimento econômico? Mais importante ainda, porque os estados não revelam interesse em lutar por este tipo de transferências? Uma razão, pelo menos, é evidente: seria preferível para eles se os recursos, ainda que destinados em princípio a fins específicos, fossem entregues como recursos livres. No entanto, pelo mesmo motivo que ninguém defenderia que o governo federal entregasse os recursos do SUS como recursos livres para os estados e municípios, não parece ser eficiente entregar como recursos livres aos estados recursos que se destinam a funções específicas.

É evidente que a alternativa que indicamos acima exige, de alguma forma, a revisão do equilíbrio vertical na federação brasileira. Isto também aponta para a necessidade de uma reforma mais ampla do sistema fiscal-federativo brasileiro. Sem isto, continuaremos fazendo "gambiarras" e pendurando funções no FPE e no FPM.

A Crítica à Equalização de Receitas

Principalmente entre técnicos estaduais das ditas regiões atrasadas do Brasil, há muitas reservas em relação ao uso da equalização de receitas. Infelizmente, na sua maior parte, os debates ocorrem a portas fechadas na Comissão Técnica Permanente (Cotepe-Confaz), ou em outros comitês daquele colegiado, de onde tradicionalmente nada sai a público que não seja consensual. Como não há consenso, a sociedade fica impedida de tomar conhecimento dos debates realizados exatamente na única instituição onde é provável que exista conhecimento especializado sobre o tema. Não é particularmente louvável no quesito "transparência". Assim, não dispomos de documentos minimamente oficiais que sistematizem as críticas e as exponham ao debate. Ficamos limitados a um apanhado subjetivo de ecos e opiniões recolhidas no contato com esta burocracia.

Uma primeira crítica que parece ser levantada é que a equalização de receitas é critério "só *per capita*" (sic) e ignora o problema dos estados com

extensão territorial elevada por habitante, o que implicaria custos elevados para prover serviços. O que está em discussão aqui é, evidentemente, o problema da consideração dos custos na equalização. Num sistema pleno ideal, os diferentes custos de cada serviço seriam considerados no processo. Mas, como vimos, isto envolve a elaboração de sistemas complicados de avaliação de custos que não estamos nem remotamente próximos de realizar.

Primeiramente, deve ficar claro que nada impede que seja adotado um critério tal como o do antigo CTN, em que 5% dos recursos eram distribuídos pela área, e os 95% restantes pelo inverso da renda *per capita*, e, no caso em tela, pela equalização de receitas. O problema, portanto, não é de ordem técnica operacional.

Indo mais precisamente ao foco da questão, o que está em jogo de fato é o dispositivo presente no CTN, e que se manteve de alguma forma nos coeficientes congelados em 1989, que beneficia duplamente os estados da região Norte, tanto pela extensão como pela baixa população. Devemos nós simplesmente ratificar e revalidar, hoje, o tratamento privilegiado que recebe a região Norte do país? Nossa opinião é que, constatados diferenciais de custo decorrentes da extensão territorial, de forma abrangente, considerando todo o país, eles têm que ser contemplados na equalização. Outra coisa é reproduzir benefícios discricionários, concentrados numa única região, e que datam de 40 anos atrás; isto é ignorar o processo de metropolização ocorrido no país. É muito provável que uma parcela crescente da população da região Norte se concentre em cidades e regiões metropolitanas, com o que as condições de prestação de serviços se aproximam de populações igualmente pobres da região Nordeste, que tem a mesma pobreza, mas não tem os privilégios na distribuição dos recursos.

Outro conjunto de críticas ataca o fato de que a equalização de receitas toma como referência apenas a receita própria, tratando igualmente estados com profundas diferenças em problemas sociais e desenvolvimento.

Vale notar que na equalização de receitas, tal como demonstrado anteriormente, os estados mais pobres (medindo pela receita própria) receberão mais recursos. Se optarmos por modelos mais redistributivos (VR máximo, como descrito acima), os estados pobres serão fortemente beneficiados. Em princípio, quanto mais pobre o estado menor será sua receita própria, e mais recursos receberá do sistema. A substituição da

equalização de receitas por parâmetros sociais poderá eventualmente alterar alguma coisa na posição relativa dos estados, mas não irá de forma alguma tornar mais redistributiva ou mais "justa" a distribuição de recursos.

É evidente que esta discussão é estéril assim colocada. Temos que realizar simulações das diversas situações. Infelizmente, não há espaço neste artigo para apresentá-las. No entanto, simulações que estamos realizando provam que equalização de receitas feita com VR de mínima redistributividade geram resultados muito próximos daqueles obtidos com sistema paramétrico utilizando o IDH.

O Principal Problema com a Equalização de Receitas:

Receita Potencial

Os sistemas de equalização de receita não são isentos de problemas e dificuldades. A principal delas, infelizmente, é particularmente grave e relevante para as condições brasileiras: para operarem de forma eficiente, sem gerar incentivos perversos, estes sistemas têm que utilizar como referência a receita potencial, e não a receita efetiva de cada jurisdição. Este requisito é que determina a necessidade de algum sistema estatístico não muito simples.

Em geral, nas federações, existe uma atribuição uniforme de impostos para os governos subnacionais, todos eles detêm os mesmos poderes tributários. O Brasil não é exceção. A receita fiscal obtida por cada estado, através de cada um dos impostos que controla, depende, primeiro e principalmente, da densidade econômica do estado, ou seja, da dimensão da respectiva base tributária. Depende, depois, da eficiência da administração tributária do estado e de sua postura tributária, ou seja, até que ponto ele fiscaliza rigorosamente e explora adequadamente esta base. Finalmente, depende também do grau de pressão tributária que a sociedade local aceita que seja imposta aos seus cidadãos, sob a forma de alíquotas mais elevadas para os impostos. No caso brasileiro, assume especial importância também outro fator: o grau em que cada governo concede incentivos e abatimentos tributários para fins de desenvolvimento econômico. Tomando o mesmo imposto - por exemplo, o ICMS - estados diferentes auferirão receitas diferentes porque são desigualmente desenvolvidos, ou porque um deles

é menos eficiente na arrecadação, ou porque um deles estabelece alíquotas mais elevadas sobre certos setores, e ainda porque um deles oferece subsídios tributários mais amplos (guerra fiscal) do que o outro.

A noção de receita potencial refere-se à receita que cada estado obteria caso todos eles impusessem as mesmas alíquotas, apresentassem eficiência média na administração tributária e concedessem incentivos e abatimentos rigorosamente iguais. Em suma, indica qual seria a receita *per capita* do estado, que decorreria exclusivamente da sua capacidade econômica, mantidos iguais todos os aspectos que decorrem da política tributária dos estados.

Porque a equalização deve tomar como referência a receita potencial e não a receita efetiva? Há duas boas razões. Primeiro, no caso do uso da receita efetiva, um estado que intencionalmente reduza sua tributação (menor esforço de fiscalização, redução de alíquotas etc.) seria premiado, pois, ao se reduzir sua receita efetiva, o sistema aumentaria sua dotação do fundo. Em segundo lugar, se a sociedade de dado estado decide, através de seus governos e seus representantes, ampliar a carga tributária própria acima da média do país, visando investimentos ou melhoria de serviços, ela seria penalizada se o critério é receita efetiva, pois o aumento de sua receita, decorrente de esforço fiscal próprio, resultaria em perda de dotação do fundo.

Ambas as situações não ocorreriam, caso a referência fosse a receita potencial e não a efetiva. Mesmo que o Estado afrouxe sua arrecadação, o sistema vai sempre considerar a receita que poderia ser arrecadada. Da mesma forma, se o Estado tributa mais pesadamente que a média do país, o sistema vai considerar apenas a receita que corresponde a esta pressão tributária média.

Conclusões: Dois (ou Três) Sistemas em Perspectiva

Numa tentativa de síntese, entendemos poder sustentar os seguintes pontos;

1. A forma mais sofisticada e precisa de equalização horizontal seria aquela adotada pela Austrália, que toma como referência a receita própria

potencial e a pondera por indicadores específicos de necessidades sociais e custos de provisão. É o único sistema que abrange os dois lados da equação fiscal-orçamentária dos governos: a sua capacidade própria de se financiar, e as características específicas das demandas pelos serviços públicos a que deve atender e os seus respectivos custos. Para uma federação como a brasileira, com grandes diferenças em necessidades e custos, este sistema seria de fato o mais eficiente;

2. Os sistemas paramétricos conseguem apenas uma aproximação rústica e altamente imprecisa das necessidades fiscais, e ignoram totalmente as diferenças na capacidade de autofinanciamento das jurisdições. As transferências de equalização são apenas mais uma fonte de receitas independente. Disto resulta que, por exemplo, se utilizamos como parâmetro o IDH, estados com IDH elevado e baixa receita *per capita* acabarão obtendo receita final mais baixa do que os outros. Da mesma forma, estados com IDH baixo e receita própria elevada acabarão sobre financiados, comparativamente às condições dos outros. Outra consequência disto é que oscilações na receita própria dos estados, decorrentes de ciclo econômico, evolução de mercados e acidentes naturais, não serão refletidas nas transferências. Finalmente, tais sistemas são rígidos a curto e médio prazos, devido à periodicidade de produção dos parâmetros utilizados;

3. A vantagem do sistema tipo australiano é fortemente compensada pelas enormes dificuldades (e custos) associados à sua implementação. Muitos países em desenvolvimento teriam enorme dificuldade para produzir as estatísticas e levantamentos necessários para tal empreitada. Este efetivo dilema remeteria para a alternativa canadense ou alemã, onde o sistema se limita a equalizar a capacidade de gasto *per capita*, não levando em consideração diferenças de custo e necessidades[17]. Vale registrar também que estes dois países podem utilizar um sistema simples de equalização de receitas, porque a dimensão das disparidades inter-regionais nestes países é muito menor. Num país com altas disparidades, obter em médio prazo um sistema de avaliação de demandas e custos seria altamente recomendável;

[17] Registre-se, de passagem, que, no caso brasileiro, um princípio puro de equalização de capacidade de gasto seria favorável, em muitos casos, às regiões atrasadas, pois provavelmente a maior parte dos serviços sociais tem menor custo de provisão nestas regiões vis-à-vis as regiões desenvolvidas, principalmente pelos níveis médios salariais. Por outro lado, quando observamos o problema do aumento do nível tecnológico dos serviços (por exemplo, em saúde), é possível que tenhamos o efeito contrário, custos mais elevados na periferia.

4. A primeira grande vantagem da equalização da receita *per capita* é sua relativa simplicidade: exige, "apenas", uma estimativa da receita potencial, sem consideração para custos e necessidades. Por este motivo, ela deve ser tomada como uma opção preliminar, que por si mesma apresenta vantagens, e que pode no futuro ser substituída por um sistema mais sofisticado, "à australiana". Por outro lado, esta grande vantagem pode ser tornar um obstáculo, quando o país tem um sistema tributário subnacional que dificulta a avaliação da receita potencial dos governos.

5. A segunda e principal vantagem da equalização de receita decorre de que o sistema toma em consideração as demais receitas da jurisdição, não se colocando, como no caso dos sistemas paramétricos todos, como mais uma receita que, ao ser combinada com receitas próprias muito diferentes, pode gerar resultados pouco equilibrados. Isto torna o sistema efetivamente equalizador, no sentido de que qualquer tendência de que as receitas próprias potenciais de uma dada jurisdição se afastem da trajetória média das receitas das jurisdições envolvidas, o sistema imediatamente irá alterar as dotações, compensando a diferença.

6. Desta forma, para a realidade brasileira atual, em termos imediatos, a discussão deveria se ater à opção entre sistemas paramétricos, tais como os que foram exaustivamente discutidos acima, e um sistema de equalização de receitas na forma mais simples, de equalização de capacidade de gasto *per capita*. A médio prazo, seria essencial implementar uma avaliação mais precisa de custos e necessidades.*

---

* Texto formulado a partir da apresentação realizada no seminário "Federação e Guerra Fiscal".

Sérgio Prado

Professor da Unicamp

Graduado em economia pela Universidade de São Paulo (USP), possui mestrado e doutorado em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Especialista em finanças públicas e federalismo fiscal, é professor na Unicamp.

BIBLIOGRAFIA

AHMAD, E. org.(1997) Financing Decentralized Expenditures-Na International Comparison of Grants. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

AHMAD, E.-CRAIG, J. (1997) "Intergovernmental Transfers". In TER--MINASSIAN,T. (org.) (1997) Fiscal Federalism in theory and practice. IMF, Washington.

BOADWAY, R. FLATTERS, F. (1991) "Federal-provincial relations revisited: consequences of recent constitutional and policy developments". In MCMILLAN, M. (1991) Provincial Public Finances: vol. 2 - Problems and Prospects. Canadian Tax Paper no. 91, Toronto, Canadian Tax Foundation.

BOADWAY, R. (2002) "Revisiting Equalization Again: RTS x macro Approaches". Working paper, Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, Ontario, Canada.

CLARK, D. C. (1997) "Assessing Provincial Revenue Raising Capacity for Transfers". In AHMAD, E. – CRAIG, J. (1997) cap.2.

LOTZ, J.R. (1997) "Denmark and other Scandinavian countries: equalization and grants". In, AHMAD, E. OG. (1997) cap. 7.

PRADO, S. (2006) Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada. Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, 464 p.

SCHROEDER, L. / SMOKE, P. (1998) Intergovernmental fiscal Transfers: concepts, international practice, and policy Issues. Syracuse University, Discussion Papers.

SHAH, A. (1996) A fiscal need approach to Equalization. Canadian Public Policy, Analyse de Politiques, XXII:2:99-115.

SHAH, A. (2007) A practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers, in SHA. A –BOADWAY, R. (2007), cap. 1.

SHAH, A. / BOADWAY, R. (edits.) Intergovernmental Fiscal Transfers – principles and practice. World Bank.

SILVA, A.L. et alii (2007) Fundos de Participação e Sistemas de Equalização no Brasil. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Cadernos no. 2, Brasília.

CAPÍTULO 3.
Guerra Fiscal do ICMS

Eduardo Campos

Geraldo Alckmin

Henrique Fontana

Pauderney Avelino

Ary Oswaldo Mattos Filho

Bernard Appy

Isaías Coelho

Eduardo Campos
Governador de Pernambuco

Há pouco eu dizia ao professor Ary Oswaldo que quando vamos ao médico e que ele não sabe exatamente o que temos, ele diz: isso é psicológico, é estresse. Quando colocamos diante dos técnicos um problema muito complicado, eles dizem: isso aí é um problema político.

O que fica claro é que o tema guerra fiscal não é um problema novo, não é um problema próprio do Brasil, é um problema que toca outras economias. Vivemos um momento e aí eu queria usar esse espaço que tenho, agradecendo a oportunidade, diante de uma plateia tão seleta, para ajudar a chamar a atenção para uma passagem que eu tenho discutido intensamente com os colegas governadores e junto à equipe econômica do governo federal. Nesse cenário da economia global, cenário complexo em que dois grandes blocos econômicos vivem uma crise que não tem solução rápida, nem simples, o Brasil faz um esforço enorme para minimizar os efeitos dessa crise. Nós também estamos vivendo não só a guerra fiscal de 30 anos do velho Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), mas outras batalhas e outras guerras importantes, e precisamos ter muita atenção a todas elas.

De hoje até dezembro de 2012, temos um concerto de ameaças sobre as receitas públicas no Brasil e também um concerto de ameaças e tensões sobre a despesa pública de grande proporção. Para enfrentar esse momento complexo que vive o mundo, precisamos que as contas públicas estejam organizadas e vamos precisar, mais e mais, de capacidade de investimento para que o país siga crescendo. É preciso encarar como um problema político que precisa do debate técnico. Não se pode prescindir do conhecimento técnico, mas precisamos do espaço político para fazer um debate não entre governo e oposição, mas um debate muito mais amplo, porque está em jogo o interesse do país, do nosso povo e o nosso futuro.

Nós temos, no ICMS, questionamentos sobre as leis de incentivo que estão vigentes no Brasil. Constitucionais ou não, estão aí na sociedade, são de conhecimento do Ministério Público, dos tribunais, da imprensa, dos empresários, dos políticos, dos trabalhadores, de todos. Há 30 anos se tem política de incentivo consignada em várias legislações estaduais.

Mas temos também resoluções que a qualquer momento podem ser votadas, numa votação no Congresso, no Senado Federal, que impactam severamente as contas públicas dos estados. Na hora em que se coloca destino puro no ICMS, isso significa bilhões na conta de São Paulo, milhões na conta da Bahia e alguns milhões na conta de Pernambuco também. Porque na realidade, em graus diferentes, somos exportadores, esse é um fato concreto. Essas ameaças estão postas.

Nós temos no Fundo de Participação dos Estados (FPE) uma decisão já tomada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A Constituição dizia que em 12 meses teria uma lei complementar definindo os critérios do FPE e mais de 20 anos depois nós temos a ausência dessa legislação complementar fixando os critérios de redistribuição das receitas à luz da nova realidade do país. Ora, se fosse uma coisa simples já teria se resolvido, mas não se resolveu porque não é tão singelo assim. Temos que resolver até dezembro do próximo ano.

O FPE não é pouca coisa para 90% dos municípios brasileiros e não é pouca coisa para 70% dos estados brasileiros que vivem e têm no FPE a sua principal receita.

Ora, não bastasse isso, ainda vem junto com o debate do Pré-Sal, o debate dos *royalties* do petróleo que depende de um veto e atinge fortemente o Estado do Rio de Janeiro e o estado do Espírito Santo. Esse debate está posto na sociedade.

Examinemos agora as despesas públicas. Os estados da federação vez por outra são tomados de sobressalto porque se vota autorização de despesas no Congresso Nacional, sob a forma de Emenda Constitucional, que têm impacto direto em suas contas. Por exemplo, o piso nacional de diversas categorias, iniciativa do próprio Poder Executivo e, no caso do piso nacional do magistério, com um indexador diferente do que foi o Projeto de Lei que agora é o *per capita* do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Não sabemos nem como vai se comportar esse *per capita*, como ele será alterado? Se ele alterar em 11%, como alterou esse ano, ou pode alterar em 15% de uma folha de algo que é 25% da folha de pagamento dos estados, imaginem que isso não é pouca coisa. Aqui cabe um registro de que não somos contrários ao reconhecimento meritório, em especial pela via do pagamento

de um piso salarial para a categoria dos professores. Pernambuco foi o primeiro estado a pagar o piso do magistério e vem despendendo com educação muito acima dos mínimos constitucionais. Referimo-nos ao estabelecimento de despesas uniformes para realidades inteiramente diversas.

De outro lado, várias categorias mais organizadas, com poder de fogo, desejam também ter um piso nacional de salário. Aí os estados terão que, com todas as suas diferenças de realidades sociais e econômicas, suportar tamanho impacto nas suas contas, sem nenhuma provisão, sem transição, sem medidas compensatórias de adequação. Como vamos encarar essa crise de longo curso que tem no cenário internacional para fazer planejamento e os estados da federação poderem ajudar no seu enfrentamento? Não é só resolvendo o problema da guerra fiscal - nós todos somos contra a forma como ela se dá - mas precisamos enfrentá-la sem quebrar um valor que o Brasil construiu por sucessivos governos, que é a estabilidade das regras.

Nesse processo de construção democrática brasileira, conseguimos apropriar esse valor que é da segurança jurídica, pelejado pelo governo do presidente Fernando Henrique, pelo governo do presidente Lula e agora pelo governo da presidenta Dilma. Temos que ter muito cuidado com a solução técnica e política que vamos adotar para construir a saída da guerra fiscal. Mas temos que ter também a compreensão do outro lado, do lado da realidade, não dos autos de um processo ou dos balanços das empresas, mas da realidade política e socioeconômica do Brasil, que nos diz que este ano, nas contas da Receita Federal, vai renunciar R$ 116 bilhões em gastos tributários, ou seja, em benefícios tributários concedidos. Ou seja, R$ 116 bilhões estão consignados desde a propaganda, o horário eleitoral gratuito - que de gratuito não tem absolutamente nada - , a questões relativas a vários incentivos, biodiesel, informática. O que nós temos destinado ao desenvolvimento regional não chega a R$ 6 bilhões. Fica patente que a União deixou de exercitar uma política de desenvolvimento regional que compreende as desigualdades existentes dentro das próprias regiões, dentro dos próprios estados. Há regiões do estado de São Paulo que se assemelham a regiões do semiárido pernambucano e tem regiões de São Paulo que se assemelham à região metropolitana sul do Recife. Não podemos tratar o Nordeste como sendo uma coisa só. Precisamos entender as diferenças que têm lá dentro, que têm dentro da Região Sudeste etc. Isso é papel do planejamento, que a União tem que jogar em consonância com os estados.

Acho que esse é o grande desafio. Temos que fazer dessa ameaça uma oportunidade para construir um grande diálogo nacional, que seja rápido, que possa encontrar a saída para, pelo menos, cinco ou seis grandes ameaças sobre a receita e a despesa públicas, mas levando em consideração que temos que guardar o valor da segurança jurídica para muitos investidores que vieram para o Brasil, empresas que têm as suas ações em Bolsa. Como explicar a uma grande empresa que do dia para a noite vai ter que provisionar no seu balanço cinco anos de tributo? Isso é razoável? Isso é inteligente para um país que hoje é um destino seguro para investimento? Isso pode ser decidido dessa forma? Não pode, eu acho que não é razoável que seja assim. Temos que encontrar a saída jogando com o tempo. Ter uma transição para o princípio do destino é uma saída inteligente, mas precisamos ter também cuidado em garantir os contratos que foram firmados. Falo aqui dos contratos firmados com base no que foi votado no Parlamento, o que foi dado de incentivo. Essas empresas apresentaram essa lei de incentivo nos bancos. Essas empresas foram auditadas pela Receita Federal, que viu que tinham benefício fiscal dado no ICMS, ou não? É preciso encarar isso com muita tranquilidade, com espírito público, com uma visão do que é o Brasil hoje para o mundo. Podemos ter uma saída que não exponha nem os técnicos, nem os políticos, nem esse ou aquele governo, nem esse ou aquele partido. Essa saída é uma saída importante para o Brasil e precisa do talento, da capacidade política de todos nós.

Esse debate ajuda a formar uma opinião, uma massa crítica, encoraja inclusive o Parlamento e é uma extraordinária ideia levarmos de maneira suprapartidária ao Congresso Nacional a sugestão que parece surgir aqui, de formar uma comissão que possa mediar esse debate na sociedade e construir um largo entendimento que possa legar ao Brasil, já no próximo ano, a capacidade de planejar. Fica impossível planejar com tantas interrogações e incertezas. E estou convicto, esse tipo de situação retarda investimentos importantes que garantam o crescimento brasileiro. Muitos empreendedores estão olhando para essas decisões e vendo no que vai dar, até para ter coragem de tocar adiante seus empreendimentos.

É claro que tudo o que foi colocado aqui do quanto é absurda essa política de incentivo, por exemplo, para a importação, agride a consciência de qualquer um.

Ninguém viverá impunemente. Por exemplo, o estado vizinho dá um incentivo para importação e você do outro lado não dá. Não existe isso, a saída é uma saída conjunta, honrando os contratos, percebendo a dimensão que o Brasil ganhou e apostando, na verdade, num grande e largo entendimento político, que é urgente. Esse é um trabalho para ontem, senão vamos fazer de maneira açodada, um a um, num debate ponto a ponto no Congresso, que não dará a ideia do tamanho do desafio. Acho que devemos discutir isso como um todo.

Já que os *royalties* estão aí acelerando esse debate, é a oportunidade de apimentar acrescentando mais esses ingredientes e tentando construir uma solução negociada, quem sabe até o final do ano.

Isso não acontece sem a participação do governo federal na cabeceira da mesa. O governo federal tem um papel central nessa mediação, mas não é uma responsabilidade só dele. É nossa, é do Congresso, é da sociedade, das pessoas que acumularam capacidade técnica para nos ajudar a resolver. Não é um problema só psicológico, é um problema psicológico, técnico e político.

Eduardo Campos

Governador de Pernambuco

Graduado em economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Iniciou sua carreira política ainda quando universitário. Foi deputado estadual e deputado federal, destacou-se como um articulador do governo Lula nas reformas da Previdência e Tributária, e figurou, por três anos consecutivos, na lista do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) como um dos 100 parlamentares mais influentes do Congresso. Foi também ministro de Ciência e Tecnologia e, atualmente, é governador do estado de Pernambuco.

Geraldo Alckmin
Governador de São Paulo

O tema é complexo, polêmico e antigo. Nosso país se chama República Federativa do Brasil, mas, na realidade, é uma federação frágil. Os estados e municípios são muito frágeis. Por isso, criou-se até uma cultura de que prefeito tem que ser amigo do governador. O governador, amigo do presidente. Tal é a dependência. Essa fragilidade é institucional, tributária, financeira.

Estabeleceu-se o hábito, no Brasil, de aprovar desonerações que jogam o custo sobre estados e municípios. Nada contra a redução de carga tributária. É uma das bandeiras da sociedade brasileira. O que não se pode é fragilizar ainda mais a federação.

O Brasil é um país continental, e nós precisamos fortalecer a federação, o governo local. Franco Montoro já dizia: "não deve a União fazer o que o estado pode fazer; não deve o estado fazer o que o município pode fazer; não deve o governo fazer o que a sociedade pode fazer".

Sou totalmente favorável às medidas e políticas de desenvolvimento regional. Elas são necessárias. Aliás, o próprio Imposto sobre Circulação e Mercadorias e serviços (ICMS) já tem essa lógica. Quando vendemos o produto para o Sudeste do Brasil ou para o Sul, por exemplo, ele sai com uma alíquota interestadual de 12%. Então, se o ICMS total é de 18%, ficam 12% para quem produz e 6% para o estado ao qual você vendeu o produto. Quando é para o Centro-Oeste, Norte e Nordeste, a alíquota interestadual é de 7%. Ficam 7% no estado de origem e 11% no estado final. Portanto, já existe uma diferenciação de alíquota interestadual. Mas eu entendo que uma coisa são as políticas de desenvolvimento regional, que são importantes e necessárias, e outra coisa é a guerra fiscal.

Por que eu sou contra a guerra fiscal? Primeiro, pelo aspecto jurídico. A lógica da democracia é o respeito à lei. E eu entendo que a segurança jurídica é um pré-requisito para atrair investimentos.

Segundo, porque, na guerra fiscal, o estado renuncia tributos para beneficiar quem não precisa. Não se está fazendo uma renúncia fiscal para a padaria da esquina, para o pequeno empreendedor. São multinacionais biliardárias, triliardárias, que não precisariam de nenhuma renúncia de natureza fiscal.

Terceiro, porque quem paga essa conta é o pobre, uma vez que menos imposto significa menos hospital, menos escola, menos saneamento... O rico não precisa do governo, o hospital dele não é do Sistema Único de Saúde (SUS), a escola do filho dele não é pública, o condomínio dele já tem água e esgoto. Ou seja, faz-se renúncia fiscal não para o setor econômico que precisa, mas para empresas multimilionárias que já têm, muitas vezes, impostos baixos no país.

Por exemplo: o remédio no Brasil tem imposto mais alto do que alguns produtos industriais, que têm margens gigantescas de lucro. Quem paga a conta é a população pobre, que fica com menos imposto.

Há também uma desorganização de mercado brasileiro porque, com a carga tributária alta, você pode escolher o tipo de alíquota para o mesmo produto.

O que venho observando nessas últimas duas décadas, desde o início do governo Mário Covas, é que a guerra fiscal se dá entre os estados ricos. Nunca ninguém afirmou: "se eu não me instalar aqui em São Paulo, eu vou para um estado mais pobre". O grosso da guerra fiscal envolve estados ricos. Então, não é um instrumento de desenvolvimento regional, é contra o país.

A questão dos atacadistas é mais grave: não é passeio de produto, é só passeio de nota fiscal. A guerra fiscal fez milionários e bilionários, essa é a realidade. O produto nem sai da origem, é só a nota que passeia para fazer fortuna. Que emprego isso gera? Não gera emprego nenhum, é um absurdo! E agora chegamos ao auge, a guerra dos importados.

Quantas indústrias mais nós vamos fechar no Brasil? Quantos empregos mais nós vamos fechar no país para gerar emprego lá na China? Para receber um "tostãozinho" de impostos de importação? "Importa por aqui, não paga nada. Devolvo tudo. Devolvo 70%, 80%." Nós precisamos ter um projeto de país. Qual o país que nós queremos? Com políticas públicas sérias, não desta forma.

Sei que não é fácil, são temas difíceis, e eu deixaria essa reflexão como contribuição.

O que pode acontecer em uma reforma tributária? Quem ganha, se apropria; quem perde, não pode perder. Se aumentar a carga tributária, quem paga é o contribuinte. Por isso, entendo que é preciso ver o conjunto.

Nós vamos mexer na questão dos *royalties*, de petróleo e gás. Esse é um tema importante. Alguém vai perder, alguém vai ganhar. Vamos fazer as contas

para buscar um equilíbrio. Vamos analisar também a questão do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

A única verba que São Paulo recebe de transferência constitucional é o FPE. O estado tem um quarto da população brasileira e recebe 1% do fundo, e mais nada. Qualquer coisa que vier é mais do que isso. O FPE terá que ser votado.

Quanto ao ICMS, nós estamos abertos a buscar uma solução que melhore a questão.

Acho que a lógica deveria ser: todos a favor do Brasil. Eficiência, simplificação, redução da sonegação. Ter um sistema tributário mais correto, evitando perdas, procurando, mexendo em várias questões simultâneas para que não haja grandes perdas para estados e municípios. E fazer passo a passo.

Eu queria saudar a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), porque nós precisamos da democracia. Todos são iguais perante a lei. É a segurança jurídica. Então essa decisão do STF, em 14 ações diretas de inconstitucionalidade, por unanimidade, com vários relatores diferentes, mostra claramente uma posição da Suprema Corte e o norte de natureza jurídica.

Acho que o Brasil precisava disso para buscarmos um novo caminho de desenvolvimento regional que não seja guerra, mas um esforço pela eficiência, pela produtividade, pela simplificação, pela competitividade, para que seja possível avançar.

Por isso, deixo o meu abraço e a disposição de São Paulo de, em um tema difícil como esse, ajudar a buscar boas soluções.

Geraldo Alckmin

Governador de São Paulo

Graduado em medicina pela Universidade de Taubaté, com especialização em anestesiologia no Hospital do Servidor Público Estadual de São Paulo. Iniciou sua carreira política como vereador em Pindamonhangaba, ainda quando estudante de medicina, e depois foi eleito prefeito desta cidade. Foi também deputado estadual, vice-governador de São Paulo e secretário de estado de desenvolvimento. É governador do estado de São Paulo.

Henrique Fontana
Deputado Federal

A mim, cabe ser rápido na abertura desses trabalhos e simplesmente coordenar a palavra que será passada para cada um dos nossos debatedores. Mas rapidamente gostaria de introduzir o tema dizendo, da minha convicção pessoal, que efetivamente ao longo desses últimos anos o nosso país, por uma circunstância histórica que será analisada em parte aqui pelos debatedores, progressivamente substituiu uma política econômica de busca de desenvolvimento regional, e praticamente transformou-a em uma política de guerra fiscal para buscar o legítimo desenvolvimento regional que cada uma das regiões do país e estados almejam.

Como brasileiros, todos nós seguramente queremos um país onde todos os estados e todos os nossos concidadãos possam viver com dignidade, com qualidade de vida, ter acesso a empregos e a boas condições sociais e econômicas. Em minha opinião, a guerra fiscal terminou por estabelecer uma lógica que, na maioria das vezes, coloca as nossas unidades da federação em disputa, normalmente com resultado muito precário, para não dizer nulo, para um país como um todo.

Eu mesmo represento, na Câmara Federal, um estado que vivenciou inúmeras vezes a experiência de perder investimentos e indústrias importantes, indústrias que estavam estabelecidas muitas vezes há dez, 20, 30, 40 anos no nosso estado. Estou aqui relembrando da minha experiência no estado do Rio Grande do Sul. Tivemos algumas experiências de resultado zero, que geravam, por exemplo, 2 mil empregos às custas de empregos em outro estado. O Brasil, portanto, ficou na mesma situação do ponto de vista de desenvolvimento.

Evidente que se compreende o esforço de governadores, de lideranças políticas, que querem desenvolver estados da federação que estão em uma situação ainda inferior de desenvolvimento quando comparados a estados em melhor situação. Mas a minha contribuição para essa reflexão é que nós devemos encontrar caminhos de políticas de desenvolvimento baseados em outros critérios que não o da renúncia fiscal e do leilão, o que muitas vezes acontece dentro da guerra fiscal.

Henrique Fontana

Deputado Federal

Graduado em administração de empresas e medicina pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foi vereador e secretário municipal de saúde em Porto Alegre. Já foi reconhecido como um dos parlamentares mais destacados do Congresso pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) e recebeu prêmios do site Congresso em Foco. Cumpre seu quarto mandato como deputado federal.

Pauderney Avelino

*Deputado Federal**

Por convicção, ninguém é favorável à chamada guerra fiscal, mesmo que nela reconheça algum efeito positivo. Até porque ela não é solução, mas uma simples contingência decorrente do desespero de governantes estaduais de gerar base econômica para criar base tributária. É também fruto da omissão do governo central, a partir dos anos 1980 até hoje, no que diz respeito à definição de políticas claras de desenvolvimento regional. Se da parte do governo federal houvesse, efetivamente, vontade política para fazer desenvolvimento regional, não teríamos essa situação que estamos vendo hoje, nem haveria tanta competição predatória levando estados a brigarem tributariamente por conta da necessidade e da conveniência de atrair investimentos.

Apesar disso, ao verificar o PIB das regiões brasileiras entre 1966 e 2008, observa-se que houve uma redistribuição mais vantajosa para localidades até então menos industrializadas. Nesse período, a região Centro-Oeste cresceu 74,7%, saindo de 4,2% do PIB para 7,4%. Foi o maior crescimento entre todas as regiões. Bom desempenho também teve o Norte, saltando de 2% do PIB para 5%. Quanto às regiões Nordeste e Sul, a participação no PIB permaneceu a mesma, 13% e 17%, respectivamente. E o Sudeste teve queda de 9,27%, caindo de 62,1% para 57,6% do PIB. Embora não sendo favorável à guerra fiscal, não há como deixar de reconhecer que sem ela dificilmente teríamos uma redistribuição do PIB nas regiões como tivemos até agora.

Mas essa prática não é boa para ninguém. Os estados perdem em arrecadação e a receita renunciada raramente chega a representar benefício para o consumidor. Insisto em afirmar que, no fundo, essa busca desesperada de equilíbrio em que vivem as unidades federativas teria de ser substituída por uma reforma tributária consistente e equilibrada.

O governo federal deve dialogar com os estados e coordenar uma mudança profunda no sistema tributário, de forma a não excluir nenhum ente da federação. O governo central não pode se omitir, como vem fazendo nos últimos 30 anos, nem renunciar à sua prerrogativa de coordenar ações de desenvolvimento regional, promovendo políticas fiscais e tributárias justas para todos os brasileiros. O atual modelo chegou à exaustão. Os estados perderam a capacidade de investir. Se não investem em infraestrutura e logística, não há como competir

com estados que possuam infraestrutura eficiente e grande mercado. Há, pois, que se inverter essa perversa equação.

Precisamos de uma reforma tributária abrangente e consistente que reduza as distorções de leis e de cobrança de impostos, capaz de aumentar a produtividade no Brasil e de garantir um crescimento maior e sustentável da economia.

O Brasil coleciona tanto sucessos quanto crises e, a partir do Plano Real, tem celebrado estabilização monetária e crescimento econômico, mas com uma produtividade ainda baixa. É por isso que temos de enfrentar os desafios institucionais do país, em vez de nos limitarmos a correções pontuais mediante legislação esparsa, partindo para priorizar as reformas e transformações estruturais. É com essa visão que deve ser empreendida a reforma tributária.

Além de simplificar a legislação e permitir a descentralização fiscal, a reforma tributária terá de corrigir distorções, regulando a abertura de empresas, atualmente complicada e onerosa, a taxação excessiva da folha de salários dos empregados e, na medida do possível, um direcionamento do crédito oficial de maneira mais equilibrada. Não por serem grandes e de setores importantes, mas por critérios de eficiência e de produtividade.

Cito como exemplo positivo o modelo implantado no Amazonas, que conta com um polo industrial incentivado, a zona franca de Manaus, que, diferentemente dos demais estados, tem, por lei e pela Constituição Federal, autorização para tributar, reduzir alíquotas, conferir benefícios fiscais sem a necessidade de autorização unânime do Conselho Nacional de Política Fazendária. Lá, o objetivo tem sido alcançado, pois o modelo, além de integrar uma região do país que estava esquecida, preserva grande parte da maior floresta tropical do mundo, a Floresta Amazônica.

* Cargo exercido no momento de realização do seminário "Federação e Guerra Fiscal".

Pauderney Avelino

Deputado Federal

Graduado em engenharia civil e em direito pela antiga Universidade do Amazonas (atual Universidade Federal do Amazonas). Foi professor e um dos fundadores da Construtora Capital S.A, empresa que mantém até hoje, e diretor da Federação das Indústrias e Centro da Indústria do Amazonas. Quando foi realizado o seminário "Federação e Guerra Fiscal", Pauderney Avelino exercia o quinto mandato como deputado federal. Atualmente, é secretário municipal de educação de Manaus (AM).

Ary Oswaldo Mattos Filho
Professor da FGV

Tentarei fazer um resumo da situação que temos hoje.

O que existiu, tendo como marco separador a decisão conjunta, em passado próximo, de 14 ou 15 processos do Supremo Tribunal Federal (STF), concernentes à chamada guerra fiscal? Da decisão, resultou que não há a menor dúvida jurídica de que os incentivos são ilegais, contrariam a norma da Lei Complementar 24, visto que não passaram pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), ou, em ofertando à apreciação do Confaz, não receberam aprovação unânime.

Isso vem acarretando que, ao longo dos últimos 15, 20 anos, todos os estados têm feito legislações próprias concedendo incentivos, agora declarados ilegais pelo STF.

Aqui irei limitar-me somente às transações entre os estados, não mexendo, por enquanto, com importação, porque esse é um outro problema também muito grande. Nas transações entre os estados, restou uma situação tão recorrente, muito embora no passado já houvesse várias decisões do STF decidindo pela ilegalidade dos incentivos. O mais paradoxal é que se verifica que um mesmo estado às vezes é autor, às vezes é réu no mesmo tipo de transgressão à Lei Complementar 24. Isso levou a que, num levantamento ligeiro, consegui contabilizar 17 estados da federação que praticaram como autor ou como réu, ou em algumas vezes ambos os polos processuais, em ambas as situações como transgressores ou reclamando da transgressão da Lei Complementar 24 por outra unidade da federação.

As decisões passadas do STF foram todas ignoradas. Os estados continuaram dando incentivo, os outros estados continuaram brigando alegando a inconstitucionalidade do incentivo concedido.

Pois bem, esse cenário resulta que nós temos ainda na pauta do STF algo em torno de 35 ações de inconstitucionalidade concernentes a não obediência à Lei Complementar 24, ou seja, há um universo muito grande que ainda não teve sua sentença proferida.

Quais são as consequências pós-decisão do STF? Os estados terão que cobrar os cinco anos, dada à prescrição, de incentivo concedido e que foi declarado inconstitucional, por não cumprimento da Lei Complementar? Sim ou não?

É viável essa cobrança do passado?

Se um determinado governador não o fizer, ele é suscetível de responsabilização pela não cobrança, tendo em vista que o Ministério Público tem autonomia individual para buscar esse ressarcimento?

E as empresas que são beneficiárias de incentivo fiscal de um lado e estão sendo processadas por outro estado por não recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), elas deverão recolher no estado que concedeu o benefício e terão que pagar no estado que se sentiu prejudicado?

O Supremo poderia aplicar o princípio da modulação, mas qual é a extensão da modulação que pode ser aplicada? A modulação pode chegar ao ponto de dizer: não vale o passado? O Supremo perdoa o passado e perdoa um tributo estadual, e como fica o futuro? Pode a modulação regrar comportamentos para passado e para o futuro? Se sim, em que extensão?

Ademais, se o estado, após a decisão do Supremo, reedita outra lei com pequenas alterações, criando os mesmos tipos de incentivo, qual é o papel do Supremo nisto? É desobediência à decisão judicial? Quem é o responsável? E como fica o futuro?

A decisão não é fácil, porque quase todos os estados da federação, ao praticarem das mais variadas formas possíveis os incentivos sem passar pelo crivo do Confaz, utilizaram-se, na verdade, do Supremo Tribunal Federal como um biombo. Os governos estaduais, não dando incentivos, vão sendo processados, vão processando, a vida continua e o Supremo Tribunal Federal está sem julgar todos os processos.

Agora não. Agora não, porque tendo em vista que todos os estados recorreram ao Supremo, e se todos os estados recorreram como autores, à medida que vem a decisão do Supremo Tribunal Federal, está se cristalizando, se é que já não estava antes cristalizada, uma jurisprudência.

Entretanto, se olharmos dois estudos que tive a oportunidade de ver, e com a liberdade poética de um bacharel em direito que consegue ler alguma coisa de economia, a chamada guerra fiscal produziu efeitos positivos, ao longo do tempo, para quase todos os estados da Federação. Deixaram de ganhar, mas não perderam. Deixaram de ter geração de emprego aqui ou acolá, mas empregos

foram gerados em outros locais. Existem dois estudos, um do Rosemberg Associados e outro da Fundação Getulio Vargas (FGV), ambos com a advertência de que estão na fase ainda de reexame do trabalho feito. Esse é um dado importante para um bacharel em direito quantificar o efeito da guerra fiscal para ver se efetivamente houve perda ou, pura e simplesmente, deixou de haver ganho em algum lugar.

Disso tudo, resultam duas variáveis. A primeira variável é que precisamos modificar a Lei Complementar 24 e, para isso, precisamos encontrar um consenso dos governadores e respectivas Assembleias Legislativas. Partindo da premissa básica que desse consenso não haverá mais burla à Lei Complementar na expectativa da demora do julgamento no Supremo Tribunal Federal.

Que tipo de alteração pode ser feita? Fundamentalmente, o quórum, porque o que levou todos a irem ao Supremo foi a necessidade do quórum unânime na decisão. Agora qual quórum que se coloca no lugar? É um quórum que leva em consideração região? Um quórum que leva em consideração a população de cada estado? Um quórum que leva em consideração um voto por estado?

Essa é uma tarefa que não é jurídica. Essa é uma tarefa política, eminentemente política.

O que acontece enquanto os dirigentes políticos, os eleitos pelo povo, discutem qual a metodologia a ser usada para a modificação do quórum com a decisão do Supremo já publicado, mandando que se obedeça a lei posta ou que se altere seu comando?

Conseguirá o mundo político andar na velocidade necessária, atingir o consenso, sendo diligente o suficiente para se evitar que o grau de agravamento da situação continue a crescer?

Por que isso? Porque no fundo nós estamos aqui discutindo - e eu acho essa discussão extremamente importante - o pacto federativo do Brasil. No caso do Confaz, temos a discussão do pacto federativo, temos também a discussão do pacto federativo no Fundo de Participação dos Estados (FPE). Ou seja, o pacto federativo está sobre a mesa para ser discutido ou rediscutido, e quem dirige essa discussão são os políticos.

Entretanto, precisamos talvez colocar em discussão um ponto que penso ser relevante. Quando foi feita, quando foi editada, a Lei Complementar 24 não

havia Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa lei estabelece limites à possibilidade de concessão de incentivos fiscais e financeiros, estabelecendo sanções. Porém, Lei Complementar não tem sanção.

Há que se discutir e votar a alteração da Lei Complementar 24. Haverá de se deixar, através de uma nova Lei Complementar, comando legal estabelecendo que o passado seja remido e o futuro continue do jeito que os estados sempre viveram nesses últimos 15, 20 anos, e agregado a isso a existência da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece limites rígidos, inclusive com sanções, com a retenção do dinheiro disponível junto ao FPE para a União fazer cumprir? Ou deverá permitir que cada estado exerça o seu papel, enquanto Poder dentro da federação, e não atuando como se fôssemos um Estado unitário? Ou, pura e simplesmente, vamos reformular a lei constante da Lei Complementar 24, estabelecendo um quórum de qualidade, um quórum representativo, um quórum de consenso, que deve ter o consenso da classe política - dos governadores, do Senado Federal, dos deputados federais e das Assembleias Legislativas.

Esse consenso tem que ser muito rápido, tanto quanto possa andar o fato político, porque fatos geradores estão ocorrendo, e as empresas, infelizmente, não são pequenos caracóis que podem sair de um estado para outro, mudando de repente, como se fatos econômicos extremamente relevantes não tivessem ocorrido no passado recente.

Ary Oswaldo Mattos Filho

Professor da FGV

Graduado em direito pela Universidade de São Paulo (USP), possui mestrado em direito comercial pela USP e em direito pela Harvard University, EUA, além de doutorado em direito tributário, também pela USP. Foi presidente da Comissão de Valores Mobiliários, membro do Conselho Monetário Nacional e membro da Comissão de Privatização. É professor da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (Direito GV/FGV), árbitro do Centro Brasileiro de Mediação e Arbitragem e da Câmara de Arbitragem do Mercado, associado da Academia Brasileira de Direito Tributário e associado efetivo do Instituto dos Advogados de São Paulo.

Bernard Appy
Diretor da BM&F Bovespa *

O que é guerra fiscal? Guerra fiscal é, todo mundo sabe, aquele conjunto de benefícios que podemos chamar de "legítimos" para atrair empresas para determinados estados. Mas a guerra fiscal tem também outros tipos de benefícios, inclusive comerciais, que servem simplesmente para a mercadoria passear, passar por um estado e voltar para outro, pagando menos imposto. Vou dar um exemplo: um produto dos estados do Sul e Sudeste. Quando este produto sai para estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sai a 7%, às vezes vai para outro estado, que cobra 1% para simplesmente passar por um depósito, e volta para o estado do Rio de Janeiro com um crédito de 12%. Ou seja, pagou 8, que virou um crédito de 12, e sumiram 3% somente para a mercadoria passear pelo país.

Temos os incentivos, já conhecidos de todos aqui, a importações que vários estados estão concedendo para que as mercadorias entrem pelos portos, sendo esses, do meu ponto de vista, até menos legítimos do que aqueles feitos para atrair empresas para os estados.

A guerra fiscal tem problemas? O professor Ary Oswaldo mencionou aqui uns estudos que afirmam não ter problema. Eu, pessoalmente, acho que tem, acho que gera uma série de problemas claros, para mim, do ponto de vista da eficiência da produtividade. Vou dar um exemplo: o estado do Rio Grande do Sul concede incentivo para atrair uma montadora que talvez, se não fossem aqueles incentivos, estivesse em São Paulo. Das peças que são usadas, uma boa parte é produzida em São Paulo. Então, elas transitam pelo país inteiro, vão lá com alguma ineficiência e depois voltam. O estado de São Paulo concede benefício para a moagem de trigo, que é produzido no Rio Grande do Sul. O trigo, que deveria estar sendo processado e moído no Rio Grande do Sul, com mais eficiência econômica do que hoje, está sendo carregado para São Paulo porque o estado concede incentivos fiscais.

Uma vez, eu vi um empresário de uma empresa da área de informática dando uma declaração: "a minha empresa tem rodinhas, vou para onde me derem mais incentivos fiscais". Vocês não sabem o que é isso sob o ponto de vista da eficiência econômica. Que incentivo você tem para investir em formação e qualificação de mão de obra se daqui a dois anos você pode mudar de estado com a sua empresa, porque o incentivo que o outro estado está te dando é

maior do que aquele que você tinha antes? Isso é um desastre do ponto de vista do funcionamento eficiente da economia brasileira.

Existem questões de insegurança jurídica para uma empresa que, por exemplo, se instala em um estado sem incentivo fiscal e corre o risco de seu concorrente se instalar no estado ao lado recebendo incentivo fiscal e comprometendo bastante a capacidade competitiva dela.

Insegurança jurídica hoje mesmo para a empresa que já recebeu incentivo fiscal. A empresa pode ter uma decisão do Supremo que a obrigue a pagar anos retroativos de imposto que ela deixou de pagar porque recebeu incentivo. Ou para a empresa que fez os cálculos de competitividade em cima de incentivo e que de repente pode não tê-lo mais.

Quando uma empresa opera em um ambiente de insegurança jurídica, ela reage cobrando uma margem mais alta para se garantir. Quem paga isso é o povo todo. O povo está pagando por empresas que operam com margens mais elevadas, para se proteger de uma situação de insegurança jurídica.

Nós temos um problema que eu não vou detalhar aqui, porque todos conhecem, que é o favorecimento a importações. Temos uma estrutura de incentivos fiscais que favorecem o produto importado em detrimento do produto nacional, num contexto em que a produtividade da indústria brasileira já está formalmente comprometida pela taxa de câmbio. É um desastre do ponto de vista de desenho de país que nós queremos.

Temos problemas inclusive do próprio ponto de vista do que é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Em função dos incentivos fiscais, a arrecadação do ICMS, ao longo das últimas décadas vem se concentrando em pouquíssimas bases, basicamente energia, combustível e telecomunicações. Hoje, o grosso da receita está aí, estamos perdendo todo o resto da base do ICMS, porque ela virou base de incentivo e não mais de imposto. Isso impede um sistema tributário mais equilibrado entre várias áreas.

Portanto, a minha posição desse ponto de vista é muito clara. Até entendo que em muitos casos a lógica que leva um estado a conceder o incentivo fiscal é uma lógica de promover o desenvolvimento regional. Mas não podemos fechar os olhos para o fato de que, olhando para um país como um todo, esses incentivos fiscais têm efeitos claramente negativos para o crescimento econômico do país.

Tem um ponto aqui que eu queria tratar: a guerra fiscal existe basicamente porque, na nossa legislação de ICMS, uma parte importante da tributação nas relações interestaduais fica no estado de origem e uma parte menor fica no estado de destino. Essa tributação na origem é que permite que um estado conceda um benefício, reduzindo o imposto que a empresa paga, e que esse benefício reduza o valor do imposto quando o produto é consumido num outro estado. Ou seja, a guerra fiscal existe porque nossa tributação, nas relações interestaduais, ocorre dominantemente na origem. Além de ser causa para a guerra fiscal, a tributação na origem também traz uma série de outros problemas. Um problema, por exemplo, é que cria um desincentivo para que os estados atraiam empresas exportadoras. Para dar um exemplo: uma empresa que exporta toda a sua produção está num estado A e compra insumos no estado B. Esse insumo paga imposto no próprio estado B e gera crédito para a empresa no estado A. Se eles exportam toda a produção, ela não tem incidência de imposto sobre a exportação, e o estado A teria que devolver imposto, se cumprisse a legislação, para aquela empresa, porque ela é uma empresa exportadora. Ou seja, cria-se um desestímulo.

O que nós temos? Temos uma legislação, por conta da tributação na origem, que estimula conceder benefício para importação e cria um desincentivo para as empresas exportadoras. Tanto é que a maioria dos estados do Brasil cria enormes dificuldades para ressarcimento dos créditos que elas têm de ICMS correspondentes às operações de exportação. Isso não tem a ver com guerra fiscal, mas é uma distorção da tributação do imposto na origem.

Também temos um problema que eu queria colocar aqui de distribuição regional da receita. Quando você tributa na origem, distribui a receita proporcionalmente à produção. Quando você tributa no destino, distribui a receita proporcionalmente ao consumo. Isso faz diferença porque a produção tende a ser mais concentrada regionalmente do que o consumo e, portanto, a tributação na origem acaba fazendo com que a própria receita tributária seja mais concentrada do que seria se fosse apropriada no destino.

Isso às vezes não fica claro no nível interestadual, mas fica absolutamente claro quando se olha para o nível municipal. Vamos dar um exemplo: 25% do ICMS é distribuído para os municípios e ¾ disso é proporcional ao valor agregado. Por conta dessa regra, há estados em que os municípios recebem em valor *per capita* 100 vezes mais ICMS do que outros que estão no mesmo estado. Isso é estritamente o resultado da distribuição da receita pela produção

e não pelo consumo, o que gera enormes iniquidades, que prejudicam hoje os estados mais pobres do país.

Se tivéssemos a tributação no destino, quem ganharia, em termos de arrecadação, seriam os estados mais pobres do país, principalmente os do Nordeste.

Como chegamos nessa situação em que estamos hoje, de guerra fiscal generalizada? No início, alguns estados começaram a conceder incentivos para as empresas na falta de uma política de desenvolvimento regional. Geralmente, estados mais pobres, é verdade, e isso serviu como uma forma de industrialização, exatamente porque era algo pequeno. O Supremo Tribunal Federal demorou para cuidar dessa questão, que acabou se generalizando. Hoje, todos os estados do país, mais pobres ou mais ricos, concedem incentivos fiscais - todos. Incentivos que não só são legítimos, mas que têm natureza mais predatória. Aquilo que teve alguma funcionalidade como política de desenvolvimento regional, hoje perdeu essa funcionalidade. Hoje, isso criou desfuncionalidades para o país.

Como é que é possível acabar com a guerra fiscal? Bom, uma resposta muito óbvia é a seguinte: para acabar com a guerra fiscal, o dr. Ary Oswaldo já falou aqui, basta cumprir a lei. A Lei Complementar 24 proíbe os incentivos concedidos à revelia da decisão unânime pelo Confaz, ratificados por decretos estaduais. Se o Supremo Tribunal declarasse, hoje, ilegais todos os benefícios, isso acabaria com a guerra fiscal no país.

Agora nós temos vários problemas. Primeiro: talvez, a gente nem saiba quais são todos os benefícios. Muitas vezes, você tem uma legislação guarda-chuva debaixo da qual há acordos de gaveta, feitos entre o Fisco estadual e a empresa, que ratificam aquele benefício.

Segundo, como o dr. Ary Oswaldo levantou: em muitos casos, os estados encontram formas de driblar. O Supremo derruba, e eles reeditam a mesma legislação com pequenas mudanças. Aí começa toda a discussão de novo, até onde isso vai?

E terceiro, o que acho ser um ponto importante: apesar de todas as distorções geradas pela guerra fiscal, eu pessoalmente entendo que é muito difícil acabar com todos os benefícios do dia para a noite, porque você tem estruturas produtivas montadas em cima disso. Tem empresas que se instalaram

em determinadas regiões em função desses incentivos. Chegar depois e falar: olha, o seu incentivo não existe mais, pode inviabilizar empresas, e esse tipo de mudança é muito ruim sob o ponto de vista econômico. Inviabiliza, fecha a empresa ali, causa um desemprego em massa em um lugar onde está aquela empresa, e até ela se reinstalar em outro lugar leva um tempo. Isso gera uma certa turbulência econômica e social, que eu acho ruim.

Os incentivos que existem hoje são ilegais? São, são ilegais. O ideal seria acabar com eles do dia para a noite? Eu pessoalmente acho que não, acho que o ideal é ter uma transição, fazer com que eles sejam extintos gradualmente. Na nossa proposta original do projeto de reforma tributária, essa transição era de oito anos. Eu acho esse um prazo razoável. Alguns vão dizer que é um pouco longo, outros vão dizer que é curto, mas eu acho que é um prazo razoável.

Como é que você faz isso? Basicamente, transitando a tributação da origem para o destino. Isso pode ser feito como nós havíamos proposto através de uma Emenda Constitucional, ou pode ser feito como está sendo discutido hoje por uma resolução do Senado Federal, algo do ponto de vista do processo legislativo.

Eu pessoalmente acho que o ideal é fazer uma transição gradual para o destino, e através dessa transição eliminar a guerra fiscal no país.

Algumas questões são importantes nesse debate. Uma primeira questão que sempre aparece é que quando eu faço a transição da origem para o destino, alguns estados ganham e outros perdem. O primeiro problema seria apurar quanto um estado ganha e quanto o outro perde? Quando olharmos o conjunto dos estados, o fim da guerra fiscal, na verdade, vai aumentar a receita do conjunto dos estados. Por quê? Porque eles arrecadarão aquele imposto que não estão arrecadando hoje em função dos benefícios fiscais concedidos. Ou seja, eles arrecadarão mais. Ninguém conhece todos os benefícios, mas pode ser algumas dezenas de bilhões de reais de receita adicionais para os estados, com o fim da guerra fiscal.

Ainda assim, quando você olha o que cada estado diz que ganha e perde, há um grande problema da contabilização do que entrou e do que saiu de cada estado, que com a Nota Fiscal Eletrônica ficou muito mais fácil de fazer.

Uma segunda questão trata da compensação dos estados por alguma perda que eles tenham em função da transição da origem para o destino. Essa é uma questão complexa que precisa ser encarada.

Pessoalmente, acho que essa questão da compensação dos estados de uma eventual transição da alíquota da origem para o destino, junto com a discussão do FPE e a discussão dos *royalties*, deveria ser olhada em conjunto. Todas têm a ver com transferências de recursos da União para os estados. Por que não discutir, não como será a transição agora, mas discutir onde nós queremos chegar?

A proposta que o Sérgio Prado apresentou, de um regime de equalização de receitas em que se minimize o máximo possível, em que há um objetivo de longo prazo de quanto de receita *per capita* cada estado tem para aplicar em políticas públicas e minimizar o máximo possível essa divergência, ter isso como uma meta de longo prazo.

As receitas próprias e as transferências hoje estão relativamente situadas em uma meta de longo prazo e aqueles estados cujas transferências estão acima daquilo que seria desejado nesse modelo, constata-se como é muito difícil reduzir a transferência de alguém. Você mantém o valor real *per capita* ao longo do tempo e aquilo que tiver de aumento de arrecadação *per capita* e de transferências, o aumento do valor real das transferências, acima do crescimento da população, você usa para distribuir proporcionalmente àquilo que você quer como uma meta de longo prazo. Assim, você não tem perdedores e caminha para algo mais justo sob o ponto de vista federativo no país.

Não vamos discutir perda, ninguém perde. No mínimo, todo mundo mantém o valor *per capita* do que recebe hoje. Não vamos discutir perdas, mas vamos discutir sim como os ganhos decorrentes do crescimento econômico serão apropriados pelos diversos estados. Aí sim, é fundamental que os parlamentares tenham uma visão de país e não uma visão de estado, uma visão de redução de desigualdades regionais, desigualdades sociais, e de equalização de oportunidades para todos os brasileiros.

Um tema importante que surgiu na época em que eu estava discutindo a reforma tributária é a questão da convalidação de benefícios.

Quando falamos que vamos transitar para o destino, acabar com a guerra fiscal, surge inevitavelmente a questão de convalidar os benefícios que existem hoje concedidos ilegalmente e legalizá-los. Acho um enorme erro fazê-lo, porque quando você convalida benefício, convalida as leis guarda-chuva sob as quais são concedidos os benefícios e que você não sabe quais são. São contratos

de gaveta, e, portanto, você pode, na verdade, criar espaço para muito mais benefícios do que há hoje.

É melhor fazer uma transição de longo prazo reduzindo a alíquota na origem. Isso acaba com a guerra fiscal. Convalidar os benefícios, do meu ponto de vista, é um enorme erro e pode gerar enormes distorções.

Há também uma discussão de reduzir a alíquota interestadual só para importações. Eu honestamente prefiro discutir a transição para o destino como um todo.

É preciso transformar a discussão sobre a política de desenvolvimento regional em uma discussão aberta, franca.

Essa discussão da guerra fiscal, que tem impactos federativos claros que devem ser vistos no bojo de outras questões federativas, é extremamente importante. Mas as discussões sobre o aprimoramento do sistema tributário brasileiro vão bem além disso e não podem ser perdidas. É preciso não perder de vista que existem outras distorções que devem ser corrigidas no sistema tributário nacional.

---

* Cargo exercido no momento de realização do seminário "Federação e Guerra Fiscal".

Bernard Appy

Diretor da BM&F Bovespa

Graduado em economia pela Universidade de São Paulo (USP), possui mestrado em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Realiza estudos e pesquisas nas áreas de macroeconomia, com destaque para assuntos relacionados às finanças públicas e ao sistema financeiro, e de microeconomia, com foco em estudos setoriais e de competitividade. Foi secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda e diretor de estratégia e planejamento da BM&FBovespa. Atualmente é diretor de políticas públicas e tributação da LCA.

Isaías Coelho
Pesquisador da FGV

A função primeira de um sistema tributário é gerar receitas para o governo exercitar a sua função de prover bens públicos à comunidade. Nos estados federados, espera-se também que exista mecanismo de redistribuição de receitas públicas capaz de estabelecer um certo equilíbrio financeiro (federalismo fiscal). A redistribuição de receitas visa atenuar as disparidades regionais e sociais e opera-se tanto por meio de transferências intergovernamentais como de subsídios pagos diretamente à população no contexto de programas de eliminação da pobreza e outras políticas sociais.

É importante, também, que a estrutura tributária, ao permitir um clima propício à maior competitividade e crescimento econômico, favoreça a melhoria da renda e do emprego. Vou me concentrar mais nesse terceiro objetivo do sistema tributário, porque entendo que nesse ponto andamos mais necessitados de reforma. Sobretudo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que, como amplamente reconhecido, é o nó da questão tributária atualmente no Brasil.

No atual contexto, o sistema tributário atrapalha a competitividade e trava o investimento e a produção. O problema maior se localiza no ICMS, que tributa a produção, quando deveria tributar o consumo. Se eu vou comprar uma máquina para produzir bens, eu terei que pagar ICMS, também Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), sobre o valor dessa máquina. É um obstáculo ao empreendedorismo e à produção: antes de eu ver qualquer receita, antes de eu produzir seja o que for, tenho que antecipar imposto, que será recuperado, se o for, muito lentamente e sem juros.

É claro que, uma vez iniciada a produção, terei que pagar imposto sobre as vendas, sobre os lucros etc., mas na medida em que eu tributo a própria atividade de investir, estou dificultando o crescimento. Isso é algo que as economias modernas eliminaram de seu sistema tributário há muitos anos, enquanto no Brasil continuamos tributando a atividade de investir para produzir.

O PIS e a Cofins, que são mais recentes, seguem na mesma toada. O ICMS tem até certa desculpa porque foi pioneiro entre os Impostos sobre o Valor Adicionado (IVAs) , que foi introduzido no Brasil em janeiro de 1967, quando o desenho do IVA estava ainda embrionário. Absorvemos muitos defeitos de formas primitivas de IVA que existiam em França e na África francófona. Os IVAs modernos já não têm esses defeitos do ICMS, mencionados abaixo. O que é de lamentar é que o PIS e a Cofins, que são muito mais recentes, tenham replicado a estrutura arcaica do ICMS e, por incidir nos mesmos erros e limitações, tenham vindo a penalizar a produção e a competitividade.

Além de tributar os bens de capital, o ICMS admite o crédito do próprio imposto pago na aquisição de insumos apenas segundo o regime de crédito físico, não aceitando o sistema de crédito financeiro como nos demais países.[1] Apenas três países adotam hoje o sistema de crédito físico: o Brasil, o Haiti e a Costa Rica. Esse sistema é um anacronismo, e é por essa razão que nós chegamos ao ponto de chamar o Supremo Tribunal Federal (STF) para decidir se nitrogênio é insumo ou não é. Se tivéssemos um ICMS menos antiquado, o Supremo não seria acionado para decidir matéria como essa; não há lógica nisso. Nesse ponto, estamos, ainda, com uma estrutura tributária absolutamente superada.

Os créditos líquidos de ICMS que se geram na atividade de exportação não são devolvidos prontamente. Isso em parte decorre de o imposto caber aos estados - menos sensíveis às questões de competitividade nacional - e ao fato de ser cobrado no estado de origem (não no estado exportador). Essas duas condições juntas implicam um desestímulo para que os estados façam a restituição pronta do imposto pago na aquisição dos insumos.

O Brasil é um dos raros países que tem os serviços fora da base do imposto sobre o valor adicionado.[2] Temos ainda um imposto que é do tipo antigo, sobre mercadorias apenas. Muitas vezes, é até difícil definir o que é mercadoria, o que é serviço. Como é fácil de perceber, a base do nosso

---

[1] Pelo critério de *crédito físico*, somente os insumos e materiais fisicamente incorporados no processo produtivo são reconhecidos como crédito do ICMS. Já o critério de *crédito financeiro* permite muito mais amplamente o crédito do ICMS pago nas aquisições.

[2] No Egito, os serviços são tributados pelo IVA de forma segmentada, de maneira que serviços não geram crédito contra bens nem bens geram crédito contra serviços. No Brasil, os serviços prestados estão incluídos na base do PIS e da Cofins; somente o ICMS é limitado à tributação de bens materiais.

ICMS tem uma intrínseca fragilidade e, mais gravemente, uma estreiteza cada vez menor, posto que as economias contemporâneas têm nos serviços um setor mais dinâmico que a produção de mercadorias.

Os estados pouco podem fazer para melhorar a situação porque eles já estão metidos nessa estrutura. Se por um lado, a não inclusão dos serviços reduz injustificadamente a base do tributo, por outro, a prática do crédito físico resulta em considerável glosa (recusa a crédito) de ICMS pago nas aquisições. Isso gera cumulatividade ou cascata na tributação, a qual, embora causando efeitos econômicos prejudiciais, alargam a base tributável e assim fazem crescer a arrecadação. Ou seja, consegue-se arrecadar mais por unidade percentual de alíquota do que se arrecadaria com um imposto mais puro sobre o valor agregado, de menor cumulatividade.

Por via das restrições ao crédito do ICMS pago nas compras, e consequente tributação em cascata, se está penalizando a competitividade, se está atrapalhando a produção. Esses defeitos são difíceis de sanar, os estados não podem fazê-lo de sua iniciativa, não é questão de legalidade ou iniciativa da lei, mas simplesmente uma estrutura difícil de ser removida individualmente por um estado. É inegável que o ICMS é um imposto de vocação nacional e que temos que conviver com nosso arranjo federativo e a atribuição do imposto ao âmbito estadual de governo. O abandono do sistema de crédito físico teria que ser coordenado entre todos os estados, e possivelmente requereria o empenho e bom exemplo da União.

Na prática, com a criação das contribuições sociais, a União ocupa as bases tributárias dos estados e municípios. A Constituição estabelece que *“compete à União instituir impostos sobre (...) rendas e proventos de qualquer natureza”* e *“compete aos estados (...) instituir impostos sobre (...) operações relativas à circulação de mercadorias (...)”*. Isso significa que a Constituição não atribui a um imposto em particular, mas sim àquela base tributária privativa, dentro da tradição constitucional brasileira.

A União, entretanto, descobriu nas contribuições uma maneira de avançar sobre as bases que eram privativas dos estados: ela está cobrando contribuições sobre o faturamento, que é equivalente às vendas, que é equivalente à saída de mercadorias, que é a base tributária dos estados. Ela está, portanto, se imiscuindo em uma área de competência constitucionalmente estadual. E os municípios expandem as suas bases através do setor de serviços, que é o setor mais dinâmico da economia.

Tanto a tributação federal sobre as vendas quanto a tributação dos serviços, dado que escapam da competência dos estados, os deixam com bases tributárias estreitas e sem um espaço de crescimento correspondente às suas necessidades de financiamento.

Então, a União lança esses impostos gerais sobre bases que antes eram privativas dos estados; e sobre serviços, que eram bases privativas dos municípios. Essas contribuições não são partilhadas com os estados nem com os municípios, o que significa que há um incentivo muito grande para a União recorrer a contribuições ao invés de impostos, contribuições que têm absolutamente as mesmas características dos impostos.

Vejam, por exemplo, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Ela corresponde exatamente ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, só que é 100% receita federal, enquanto o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica é um imposto partilhado com os estados e municípios.

O fato de a partilha da receita federal com estados e municípios ser baseada só sobre a arrecadação de alguns impostos, faz com que a União tenha incentivo para usar menos esses impostos e usar mais outros que não são compartilhados. É o que temos visto nos últimos tempos em que a União recorreu, além das contribuições, à Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e depois dele ao Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), impostos que não são partilhados com estados e municípios.

As contribuições também têm sobre os impostos a vantagem de que não necessitam observar a anterioridade anual. Podem ser cumulativas (a Constituição requer que novos impostos sejam não cumulativos) e não têm um alto grau de transparência, porque, tal qual o ICMS, também são calculadas incluindo o imposto na sua própria base de cálculo.

Os municípios têm a melhor base, uma vez que o setor de serviços representa 65% do PIB brasileiro[3]. Ou seja, praticamente 2/3 da atividade econômica corresponde à prestação de serviços, e somente uma parte desses serviços está incluída na base de cálculo do ICMS (indiretamente, pelo fato de que o imposto sobre serviços não gera crédito de ICMS). O setor de serviços é o que mais cresce na economia brasileira e no mundo inteiro, é um setor dinâmico. A economia moderna é a economia de serviços.

[3] Nem toda essa base é tributável—notadamente, os serviços prestados pelo setor governamental.

Então, os estados dependem de um imposto que está constrangido pelo fato de que a União está tomando suas bases, e também pelo fato de o imposto não poder se estender sobre os serviços, como é o caso em quase todos os países do mundo, em que se aplica o equivalente ao ICMS, o IVA, sobre os serviços. Além disso, a limitação do ICMS às mercadorias é um fator de iniquidade, porque os tributos sobre os serviços (ISS) têm alíquotas muito menores do que os tributos sobre mercadorias, e as pessoas de maior renda são mais consumidoras de serviços do que aquelas de menor renda. Quem vai a um spa ou utiliza certos serviços mais sofisticados vai pagar ISS de até 5%, enquanto que se comprar mantimentos no supermercado vai pagar 18% de ICMS. Então, o tratamento tributário diferenciado de bens e serviços também tem um efeito pernicioso em termos de distribuição de renda.

Pressionados de um lado pelos municípios e de outro lado pela União, como reagem os estados? Não desoneram os bens de capital, porque não dispõem dos recursos substitutivos para isso. E procuram concentrar a tributação na cabeça da cadeia de distribuição, através da substituição tributária, da antecipação tributária sem ajuste posterior. Com isso, estão tornando um imposto que era multifásico num imposto monofásico, ou seja, num imposto à produção tão inadequado quanto os impostos de antanho. Ao mesmo tempo, mantêm uma tributação mais onerosa e punitiva sobre alguns bens sociais básicos, como são as comunicações e a eletricidade.

A tributação particularmente onerosa das comunicações é indesejável, porque hoje em dia nós queremos que as pessoas se livrem do analfabetismo tecnológico e tenham acesso para os meios modernos de comunicação, internet etc., e nós tributamos as comunicações com uma alíquota de 25% de ICMS que, na verdade, é 33%, porque o imposto é calculado "por dentro". Então, não somente cobramos o imposto, mas o cobramos de uma maneira agravada.

De novo, é difícil para os estados corrigir esses defeitos do ICMS devido ao custo em termos de receita sacrificada.

Os estados mantêm barreiras fiscais nos limites com outros estados e recorrem a incentivos predatórios às custas de outros estados, como foi bem discutido em outros capítulos deste volume. Sobre a "guerra fiscal", é importante notar que ela só é perniciosa na medida em que o estado obtém uma vantagem às custas de um outro estado. É o caso em que um estado cria uma situação que gera crédito contra outro, por um imposto que na verdade não foi pago, ou, se pago, foi restituído indiretamente. Essa prática

só existe porque o tributo é devido no ponto de produção ou importação e não no ponto de consumo. Se a mercadoria seguisse com suspensão de imposto até o estado em que vai ser utilizada ou consumida, não haveria como fazer funcionar essa guerra fiscal.

Devemos chamar de guerra fiscal somente essa franja de ilegalidade, já que a competição tributária entre estados por uma tributação mais baixa, mais razoável, mais simples e mais transparente é ótima, é desejável. Se o estado pode prescindir de certas receitas para estimular o investimento que o faça, não deveria haver objeção quanto a isso. Não se trata de coibir esse tipo de incentivo, pois somente são lesivos os incentivos que causam danos a outros estados.

Devemos nos empenhar em viabilizar as finanças estaduais no médio e longo prazos, e antes que os problemas mencionados cheguem a ponto de ruptura, a ponto de crise aberta nas finanças estaduais. Se nada for feito, caminhamos para lá, porque o ICMS gradualmente deixa de ser um imposto dinâmico e cada vez mais irá revelar as suas debilidades.

Principal fonte de receita estadual, o ICMS representa no conjunto de estados brasileiros 83% da receita própria. É a grande fonte de recursos para os estados. Então, é importante ter em conta que estamos tratando de algo da maior importância para as finanças estaduais.

Para afrouxar a camisa-de-força do ICMS e permitir que se façam as reformas necessárias no tributo, seria preciso aumentar a autonomia fiscal dos estados: atribuir-lhes a capacidade de fixar as suas alíquotas e modificar as suas bases, inclusive os incentivos, já que incentivo é modificação de base do imposto.

Eu não vejo razão nenhuma para que se estabeleça, por resolução do Senado ou Lei Complementar, que o estado não pode cobrar mais do que x% de ICMS. A Constituição não estabelece limite para a alíquota do imposto de renda, para a alíquota do IOF, para a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). É o que a lei determinar. Um estado não pode cobrar imposto com ilegalidade, mas ele deve ter ampla liberdade para cobrar dos seus cidadãos — não do cidadão de outro estado — os tributos discriminados na Constituição. Hoje, como está a estrutura tributária, isso não funciona bem. Se um cidadão de Brejo da Madre de Deus (PE) comprar um veículo, ele pagará ICMS imposto para a prefeitura do Brejo da Madre de Deus, para o governo do estado de Pernambuco, para o governo federal, e também para o estado de São Paulo e para a prefeitura de São Bernardo

do Campo, onde supostamente o veículo foi fabricado. Por que o cidadão de Brejo tem que pagar imposto para outro estado e para outra prefeitura? Não devia pagar. O cidadão deve pagar impostos somente onde ele tem voto e voz.[4]

Na medida em que o estado for tributar os seus cidadãos, deixemos que o faça. No processo político, quem aumentar os impostos exageradamente perderá as próximas eleições. É assim que deve funcionar o processo democrático e ele funcionará desde que não haja mecanismo para transferir o ônus do imposto para os demais estados.

Com isso, a meu ver, não precisaríamos do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) nas funções atuais. A anuência do Confaz, por voto unânime, para a concessão de incentivos tributários só tem sentido enquanto estiver em pé o princípio da tributação, ainda que parcialmente, no ponto de produção. Se transferirmos a tributação para o ponto de consumo, essa questão fica resolvida.

E aqui eu me permito discordar daqueles que defendem, com receio de perda de controle administrativo, o sistema atual de tributação do ICMS. Eu vejo extrema viabilidade da tributação no destino. Na Comunidade Europeia, as vendas entre países são tributadas no destino. Não existem barreiras fiscais entre eles, a mercadoria percorre livremente a área comunitária. Os europeus sequer têm avançado com a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) como no Brasil. Da maneira como estamos introduzindo a NF-e e a escrituração digital, não vejo dificuldade nenhuma de estabelecermos um bom controle fiscal das vendas interestaduais.

Atualmente, no caso de exportação, a mercadoria deixa o estado com alíquota zero para exportação. O fisco estadual necessita controlar a operação, mesmo que o estado nada esteja arrecadando nesse tipo de saída de mercadoria. A Sefaz precisa controlar, porque se não o fizer algum vendedor poderia declarar que está exportando quando está de fato vendendo domesticamente. Não existe dispensa de controle porque a alíquota é zero.

---

[4] Quando criamos os Estados Unidos do Brasil, com constituição inspirada na congênere norte-americana, deixamos de copiar o importantíssimo artigo que impede a tributação de bens que cruzam a divisa do Estado ("No Tax or Duty shall be laid on Articles exported from any State.") A falta dessa visão (cuja sabedoria só foi entendida plenamente pelas diversas nações – menos o Brasil – na segunda metade do século 20, quando se criaram os IVAs) explica muito do nosso atraso tributário. Releva também notar que o combate a todas as barreiras tributárias ao comércio interestadual, a bem da unidade econômica nacional, foi uma constante durante a existência do Império do Brasil, a remoção de tais barreiras tendo requerido em alguns casos até a dissuasão armada.

Se fosse dada autonomia aos estados para definir o seu imposto, para cobrar a sua alíquota ao nível que fosse adequado para as suas finanças, não seria necessária tanta transferência de receitas federais para equalização das finanças estaduais como atualmente. Também, com poder de ajustar suas alíquotas de ICMS, os estados não precisariam ficar manipulando a base como o fazem hoje. Não pode mexer na alíquota? Mexe-se na base de cálculo. Complica-se o sistema no esforço de conceder redução de imposto, quando o estado poderia, se tivesse mais espaço fiscal, simplesmente, se fosse o caso, baixar a alíquota de forma transparente e responsável.

Essa maior autonomia tributária facilitaria também aumentar a receita porque os estados, com mais liberdade de cobrar seus impostos, precisariam de menos compensações da União do tipo Lei Kandir.

A definição de um espaço tributário mais amplo para os estados resolveria de vez o problema da guerra fiscal e melhoraria o ICMS. Seria também um passo importante na direção da simplificação do sistema tributário. Nessa linha, se nos for dado sonhar um pouco além, eu proporia o seguinte: desconstitucionalizar muito do que há na Constituição em matéria tributária. Por exemplo, o parágrafo 1º do Art. 150 da Constituição reza:

§ 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.

O texto transcrito não merece integrar a constituição política de país nenhum, é um absurdo completo. A Constituição é uma Carta Cívica, um compromisso dos cidadãos; o seu texto deve ser compreendido por qualquer pessoa que tenha passado pela escola. O parágrafo citado acima, como muitos da Constituição, foi escrito para jurista, não para o cidadão.

Precisaríamos dar uma enxugada na Constituição, voltar um pouco à simplicidade. Poderíamos, também, a benefício da transparência e da honestidade em matéria fiscal, eliminar o cálculo "por dentro" que se faz no ICMS, no PIS e na Cofins. Quando dizemos que o ICMS é 18%, faltamos com a verdade, pois a alíquota real sobre o valor da transação (sem imposto) é mais de 21%.[5] Para manter o sofisma de 18%, é preciso calcular o imposto

---

[5] A alíquota efetiva, normal ou "por fora", corresponde ao múltiplo 1/(1-t) da alíquota (t) nominal, legal ou "por dentro".

sobre uma base (valor da transação) a que se adiciona o próprio imposto — portanto, o valor da transação mais imposto.

Como os demais países fazem, chamemos as coisas pelo nome que têm. Qualquer que seja a alíquota apliquemo-la singelamente sobre o preço de venda. Somente a Bolívia e o Brasil adotam esse sistema de cálculo "por dentro" do imposto, e a Bolívia nesse ponto segue o nosso mau exemplo.

Devíamos unificar e racionalizar o PIS/Cofins, pois não há razão para que sejam elas duas contribuições com taxas diferentes, critérios diferentes — e ainda por cima calculados no malsinado sistema "por dentro". A simplificação que se propõe para o PIS/Cofins não é nada exotérica. Trata-se simplesmente de dar um pouco de racionalidade à legislação dessas contribuições.

É também possível e desejável reduzir a complexidade das normas tributárias. Deveríamos fazer um esforço muito firme e persistente para tornar mais inteligível a legislação tributária, mais acessível à população. Fazendo isso, fomentaremos a melhora das relações entre fiscos e contribuintes, promovendo assim a cidadania fiscal.

---

* Texto formulado a partir da apresentação realizada no seminário "Federação e Guerra Fiscal".

Isaías Coelho

Pesquisador da FGV

Graduado em economia pela Universidade Católica de Campinas, possui mestrado em economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e doutorado em economia pela University of Rochester, EUA. É membro do Conselho de Altos Estudos de Finanças e Tributação da Associação Comercial de São Paulo e da Força Tarefa de Tributação da Câmara Americana de Comércio em São Paulo. É também coordenador de pesquisas em direito tributário, pesquisador no Núcleo de Estudos Fiscais da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (Direito GV/FGV) e consultor do Fundo Monetário Internacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

AGRADECIMENTOS

Ana Carolina Oliveira
Angela Maura Mariani Pardo
Everardo Maciel
Fabio Graner
Francisco Tadeu Barbosa de Alencar
José dos Santos Carvalho Filho
Juliano Nóbrega
Maria Nelma Gaburro
Rita Toledo
Rosa Helena Olímpio
Rosilene Reis Martins
Sandra C. Inácio
Sérgio Bath
Vanda Branchine